

Band 18

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2017

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

Jahrbuch des Föderalismus 2017 Band 18

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

Prof. Dr. Gabriele Abels

Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Horst Förster

Martin Große Hüttmann (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied)

Prof. em. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher des Vorstands)

Prof. Dr. Sebastian Kinder

Prof. Dr. Martin Nettesheim

Prof. Dr. Barbara Remmert (Stellv. Sprecherin des Vorstands)

Prof. Dr. Oliver Schlumberger

Prof. Dr. Josef Schmid

Prof. Dr. Gunter Schubert

Prof. Dr. Christian Seiler

Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:
Carmen Thamm

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2017

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-4574-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8825-3 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
1. BEITRAG AUS DER POLITIK	
Die Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat: Eine Stärkung des Föderalismus <i>Malu Dreyer</i>	23
2. SCHWERPUNKTTHEMA „Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat und ihre Wirkung auf den deutschen Föderalismus“	
Ohne Geld ist alles nichts: 10 Jahre Reform der Bund-Länder-Finanzen <i>Horst Risse/Tilman Hoppe</i>	37
Flucht in die Intransparenz: Zur Neuordnung der Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern <i>Christian Seiler</i>	52
Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben?: Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie? <i>Arthur Benz</i>	63
Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform <i>Michael Eilfort/Jörg König</i>	76
Veränderungsanfälligkeit der Finanzverfassung in Zeiten Großer Koalitionen <i>Hans-Günter Henneke</i>	89
Ein „historischer Beschluss“ zur Neuordnung des deutschen Finanzausgleichs?: Eine Bewertung aus finanzwissenschaftlicher Perspektive <i>Friedrich Heinemann</i>	104
Tausch und Reform: Die Änderung des Grundgesetzes 2017 <i>Anna Gamper</i>	114
Die Sanierungshilfen in der neuen Finanzausgleichsregelung ab 2020 <i>Wolfgang Renzsch</i>	125
3. THEMEN DER FORSCHUNG	
Fiscal Consolidation in Greek and German Municipalities: Strategies, Discourses and Social Cohesion <i>Maria-Artemis Kolliniati/Philipp Stolzenberg/Georgios Terizakis/Nikolaos-Komninos Hlepas</i>	135

Governance in russischen Regionen: Netzwerke unter den Bedingungen autoritärer Staatlichkeit	146
<i>Sabine Kropp/Johannes Schuhmann</i>	
Neues Stadt-Land- <i>Cleavage</i> in der österreichischen Politik? Eine Untersuchung anhand der Bundespräsidentenwahlen 2016	158
<i>Franz Fallend</i>	
Föderalismus durch Behördendezentralisierung?	172
<i>Peter Bußjäger/Christoph Schramek</i>	
Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz: Die politischen Effekte der Föderalismusreform NFA	184
<i>Alexander Arens/Tobias Arnold/Sean Mueller/Adrian Vatter</i>	
4. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS	
Digitale Staatskunst: Der Föderalismus als Laboratorium der digitalen Transformation	199
<i>Ines Härtel</i>	
Innere Sicherheit in Wahlkampfzeiten: Ein Garant für Zentralisierungsforderungen der Bundesparteien	221
<i>Jasmin Riedl</i>	
Der deutsche Bildungsföderalismus: Seismograph deutscher Bundesstaatlichkeit in Zeiten wachsender Kooperationsanforderungen	238
<i>Henrik Scheller</i>	
Föderale Aspekte bundesdeutscher Flüchtlingspolitik	252
<i>Ursula Münch</i>	
Grüne Parteipolitik im Bundesrat: Eine Analyse der Koalitionsvereinbarungen auf Landesebene seit der Bundestagswahl 2013	265
<i>Hendrik Träger/Sven Leunig</i>	
Zwischen Konkurrenz und Konkordanz: Der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat in Zeiten gegenläufiger Mehrheiten	279
<i>Hans-Jörg Schmedes</i>	
Die Verlockung des Zentralismus: Paradoxe Einstellungen der Bevölkerung zum föderalen Staatswesen, seinen Institutionen und zur einheitlichen Bildungspolitik	295
<i>Thomas Petersen/Norbert Grube</i>	
Verfassungspolitik in Niedersachsen	310
<i>Werner Reutter</i>	

5. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

Der Schweizerische Föderalismus unter Beobachtung: Ein Monitoring aus verschiedenen Perspektiven <i>Bernhard Waldmann</i>	325
Catch22: Das föderalistische Paradoxon in Österreich <i>Peter Bußjäger/Christoph Schramek</i>	336
Ungarn: Paradigmenwechsel im Schnellschussverfahren <i>Jürgen Dieringer</i>	347
Populistische Wende in den Regionen: Regionalwahlen in Tschechien 2016 <i>Stephanie Weiss</i>	356
Italiens Regionen zwischen Reform und Stillstand <i>Carolin Zwilling</i>	369
Ein <i>vereinigtes</i> Königreich nach dem Brexit? <i>Simon Meisch</i>	384
„Entweder Referendum oder Referendum“ – oder doch Neuwahlen? Der katalanische Unabhängigkeitsprozess und sein spanischer Kontext <i>Klaus-Jürgen Nagel</i>	399
Bosnien-Herzegovinas Powersharing-Modell in der Krise: Wege in einen funktionierenden Bundesstaat <i>Sabine Riedel</i>	419
Das strukturelle Homogenitätsgebot nach der russischen Verfassungsgesetzgebung: Zwischen deutschem und österreichischem Vorbild <i>Alexander Gorskiy</i>	436

6. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

Federalism in India: between Territorial Accommodation and Majoritarianism <i>Wilfried Swenden</i>	459
Collaborative Federalism Reloaded? Der Kanadische Föderalismus von Stephen Harper zu Justin Trudeau <i>Jörg Broschek</i>	472

7. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA

Parlamentsfunktionen in der interparlamentarischen Zusammenarbeit: Mitwirkungskanäle der subnationalen Parlamente	491
<i>Christian Böttcher/Annegret Eppler/ Vanessa Götzer/Andreas Maurer</i>	
Das Paradox des deutsch-schweizerischen Grenzraumes: historisch- kultureller Begegnungsraum und fortbestehende Grenzhindernisse	504
<i>Michael Gerner</i>	
Die Eurodistrikte: Neue lokale Kooperationsformen in Europa?	520
<i>Fabrice Gireaud</i>	

8. EUROPÄISCHE UNION/EUROPÄISCHE INTEGRATION

Der Ausschuss der Regionen 2016/2017	537
<i>Otto Schmuck</i>	
Die Weiterentwicklung der europäischen Kohäsionspolitik nach 2020: Konsolidierung des Erreichten und Fortsetzung der Reform	552
<i>Peter Becker</i>	

9. REZENSIONEN

Die Vielfalt föderaler Kompetenzverteilung in Europa	569
<i>Rudolf Hrbek</i>	
Die Rolle der Städte in der Europäischen Energiepolitik: Ein interessanter Band über Theorie und Praxis des EU-Mehrebenensystems	576
<i>Martin Große Hüttmann</i>	

Die Autorinnen und Autoren	579

Vorwort

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

Das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes weiter, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, das dem Leser – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll.“ Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Aus den Reaktionen auf die ersten siebzehn Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den achtzehnten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in mehrere Hauptabschnitte, darunter – wie seit einer Reihe von Jahren – auch ein Abschnitt mit einem Schwerpunktthema, wird beibehalten. Zwei der insgesamt 40 Beiträge erscheinen in englischer Sprache; die Herausgeber geben dieser Lösung wegen der größeren sprachlichen Authentizität der Texte den Vorzug vor der früher gelegentlich praktizierten Übung, Übersetzungen in die deutsche Sprache anzufertigen.

Das Schwerpunktthema des vorliegenden Jahrbuchs lautet „Die Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat und ihre Bedeutung für den deutschen Föderalismus“ und behandelt einen ganz aktuellen Vorgang: die nach jahrelangen, zunächst

immer wieder vergeblichen Bemühungen im Frühsommer 2017 erfolgte Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, einschließlich ihrer Auswirkungen auf die Kommunen, im Rahmen einer umfangreichen Paketlösung. In den vorangegangenen zwei Stufen einer Reform des deutschen Föderalismus war die für jeden Föderalstaat zentrale Frage nach der jeweiligen Finanzverfassung ausgeklammert worden, also unerledigt geblieben. Die jetzt erfolgten Entscheidungen, die in Änderungen des Grundgesetzes sowie in mehreren Begleitgesetzen ihren Niederschlag gefunden haben, stellen demnach den Abschluss der Bemühungen um eine Modernisierung und Reform der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland dar und werden dieser ihr Gepräge geben. Wie die letzte Stufe der Reform in ihrer Bedeutung für den deutschen Föderalismus, insbesondere für das Verhältnis und die Gewichtsverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen im föderalen Gesamtgefüge zu beurteilen ist, dazu gab es bereits während der Beratungen über das umfangreiche Reformpaket durchaus unterschiedliche Aussagen und Bewertungen. Die insgesamt neun Beiträge zum Schwerpunktthema können und sollen als Teil dieser Diskussion, in der es vorrangig um die Frage nach dem Charakter und der Entwicklungsperspektive des deutschen Föderalismus geht, verstanden werden.

Der „Beitrag aus der Politik“, verfasst von *Malu Dreyer*, Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz und in der Amtsperiode 2016/17 auch Präsidentin des Bundesrates, bewertet die Reform als Stärkung des Föderalismus. Es sei nicht nur um neue Regeln für die Finanzverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten, „die alle staatlichen Ebenen in die Lage versetzen, ihre wichtigen Aufgaben auch nach 2020 zu erfüllen und die Schuldenbremse einzuhalten“ gegangen, sondern auch um Maßnahmen, „mit denen die Aufgabenerledigung im Bundesstaat verbessert werden soll“; in beiden Bereichen habe die föderale Ordnung ihre Handlungsfähigkeit bewiesen. Frau Dreyer skizziert Ausgangslage und Vorgeschichte, den Verlauf der Reformbemühungen und die schließlich erfolgte Einigung der Beteiligten, die sie als „guten Kompromiss“ qualifiziert. Wichtig sei gewesen, dass die Länder geschlossen auftraten, dass es keine Verlierer gab und Planungssicherheit für die Zukunft gewährleistet sei. Als besonderen Fortschritt wertet sie, dass der Bund künftig Zuweisungen für die Kommunen und für die Forschung leisten wird, sowie dass das Kooperationsverbot gelockert werde.

In den folgenden acht Beiträgen zum Schwerpunktthema überwiegen Kritik und negative Bewertungen. *Horst Risse* und *Tilman Hoppe* erinnern zunächst an die Ausgangslage der Länder, was ihre Einnahmen (Steuern und Kredite) und Ausgaben (vor allem für Personal und Bildung) angeht, resümieren sodann die Ergebnisse der beiden ersten Stufen der Föderalismusreform für die Einnahmen- und Ausgabenseite der Länder und erinnern daran, dass in der weiteren Diskussion Forderungen nach „mehr Bund“ immer dominanter geworden seien. Die schließlich beschlossene Lösung bedeute eine Stärkung des Bundes und damit eine Schwächung des Föderalismus. Die Länder hätten nicht versucht, mehr Finanzmittel für die eigenständige Wahrnehmung von Länderkompetenzen zu erstreiten; stattdessen hätten sie ein Mehr an Bundesmitteln bereitwillig durch ein Weniger an Autonomie erkaufte. Dieses Ergebnis zeige, dass nicht nur der Bund und die Länder, sondern auch die Bürger „föderalismusmüde“ seien. *Christian*

Seiler sieht in dem nun beschlossenen Regelwerk kaum grundsätzliche strukturelle Neuerungen, sondern eine Fortschreibung der bisherigen Regeln, die im Detail allerdings sehr viel komplexer ausgestaltet seien und dem Bund zusätzliche Einflussmöglichkeiten auf die Länder geben; Finanzhilfen des Bundes seien mit Eingriffsrechten des Bundes verbunden; es handle sich um „Tauschgeschäfte“. Insgesamt bringe die Reform eine „Unitarisierung durch intransparente Verflechtung“. Als Folge der unverkennbaren Tendenz zur Kompetenzverschränkung sei der Föderalismus der eigentliche Verlierer. Auch *Arthur Benz* spricht von einem „Tauschgeschäft“, wobei seine Kritik aber viel grundsätzlicher ansetzt und auf die negativen Folgen der beschlossenen Paketlösung für die parlamentarische Demokratie und den Föderalismus hinweist. Hauptverantwortlich für den Tauschhandel sei das gewählte Verfahren: Verzicht auf eine Reform-Kommission, stattdessen – auf der Grundlage des Angebots zusätzlicher Finanzmittel seitens des Bundes – Verhandlungen der Exekutiven (zum einen der Länder untereinander, um eine Alternative zum horizontalen Ausgleich zu finden; zum anderen zwischen Bund und Ländern über Änderungen der Kompetenzverteilung, wobei „Geld gegen Macht“ getauscht wurde) und der Umstand, dass der Bundestag das so ausgehandelte Gesamtpaket nicht aufschnüren könne. Als negative Folge für den Föderalismus wird die durch die Neuordnung von administrativen Kompetenzen bewirkte Zentralisierung identifiziert; hier zeichne sich eine Pfadänderung in der Entwicklung des deutschen Föderalismus ab. „Normative Leitideen der Verteilungsgerechtigkeit oder eine föderalen Ordnung“ hätten in diesem Prozess keine Rolle gespielt.

Michael Eilfort und *Jörg König* sprechen von „verpassten Chancen“ und kritisieren im Einzelnen, dass das neue Umverteilungssystem – über die Umsatzsteuer – noch mehr Intransparenz bedeute. Negativ bewerten sie auch die stärkere Vertikalisierung, bewirkt durch Bundesergänzungszuweisungen, die falsche Anreize bewirken und zu einer Nivellierung führen würden; sodann den durch Kompetenzzuweisungen an den Bund bewirkten Zentralisierungsschub, der einer Aushöhlung des föderalen Prinzips gleichkomme. Kritisiert wird schließlich der Verzicht auf die Einführung echter Steuerautonomie für Länder und Kommunen oder wenigstens Schritte zu ihrer Stärkung. *Anna Gamber* möchte aus dem Blickwinkel der international vergleichenden Föderalismusforschung eine vorläufige Bewertung vornehmen. Was das Verfahren der Verfassungsreform angeht, weist auch sie auf den intergouvernementalen Ansatz mit der Dominanz der Exekutiven hin. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung sieht sie die Länder als Verlierer, was durch die Zustimmungsbedürftigkeit von Vorhaben abgemildert werde; grundsätzlich sei der Verlust von Länderkompetenzen indessen problematisch und werfe letztlich die Frage auf, wie weit eine solche Entwicklung gehen könne und dürfe. *Friedrich Heinemann* diskutiert das neue Regelwerk aus finanzwissenschaftlicher Sicht, wobei ihm drei Leitfragen als Maßstab für die Beurteilung des neuen Systems dienen: das Problem finanzieller Fehlanreize; die richtigen Konsequenzen aus der Einführung der Schuldenbremse; die Stärkung bzw. Wahrung der Eigenständigkeit der Länder in finanzieller Hinsicht. Die Vertikalisierung, nämlich der Verzicht auf horizontale Ausgleichsinstrumente und der Ausbau vertikaler Transfers, wird kritisch bewertet: die Finanzausstattung der Länder hänge wesentlich von Transfers seitens des Bundes ab; es

habe keine Diskussion über Ausmaß und Verwendung der Transfers gegeben; der Bund werde belastet, obwohl er künftig hohe Lasten für die soziale Sicherung tragen müsse; die neuen Regeln seien kaum reversibel. Das neue Regelwerk bedeute den endgültigen Abschied vom Finanz-Föderalismus. Schließlich wird kritisiert, dass das Projekt einer Neugliederung der Länder nicht diskutiert werde. *Hans-Günter Henneke* erinnert in seinem Beitrag daran, dass Große Koalitionen Vorhaben von Veränderungen der Finanzverfassung begünstigt haben, weil der politische Prozess damit einen festen Rahmen hatte. Er resümiert die erfolgten Reformen, bei denen es stets um die Neubestimmung der Balance zwischen dem Bund und den Ländern gegangen war, während dreier Großer Koalitionen (1966-1969, 2005-2009, 2013-2017); die jetzt beschlossene Lösung beurteilt er, was diese Balance angeht, kritisch. *Wolfgang Renzsch* nimmt zu einem Sonderaspekt der aktuellen Reform Stellung, den Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland. Er bezweifelt, dass diese Hilfen eine nachhaltige Lösung versprechen, weil die Ursachen der Probleme der beiden Länder nicht behoben werden; die Gründe für ihre Finanzschwäche liegen in drei Umständen begründet: dem nicht bewältigten wirtschaftlichen Strukturwandel (weg von der Montanindustrie bzw. vom Schiffbau); der im Vergleich mit den anderen Ländern ungünstigen demographischen Entwicklung; der horizontalen Steuerverteilung unter den Ländern, insbesondere der Steuerzerlegung mit dem Auseinanderklaffen von Wirtschafts- und Steuerkraft.

In der Sektion „Themen der Forschung“ sind insgesamt fünf Beiträge versammelt, die sich mit unterschiedlichen Feldern aus der aktuellen Föderalismus-Forschung beschäftigen. Im ersten Beitrag werden die Ergebnisse eines deutsch-griechischen Forschungsprojektes mit dem Titel „Reformability of Political Systems in times of crisis (REPOS I und II)“ vorgestellt. Dieses Projekt wurde von den Forschungs- und Bildungsministerien in Athen und Berlin finanziert. Die Autoren *Maria-Artemis Kollinati*, *Philipp Stolzenberg*, *Georgios Terizakis* und *Nikolaos-Komminos Hlepas* haben acht griechische und sieben deutsche Städte vor dem Hintergrund der Frage untersucht, wie diese mit den Herausforderungen öffentliche Schulden und Haushaltskonsolidierung umgehen; als empirische Grundlage dienten Interviews und eine Dokumentenanalyse. Auch wenn sich die politische, ökonomische und (verfassungs-)rechtliche Ausgangslage von Kommunen in beiden Staaten in vielerlei Hinsicht unterscheiden, so konnten die Autoren durch die komparative Anlage des Forschungsprojektes sehr interessante Einblicke geben. Eines der Ergebnisse der Untersuchung war, dass die Städte, in denen sich eine parteienübergreifende Reformkoalition gebildet hat, die zum Teil schmerzlichen sozialen Anpassungsprozesse und Sparmaßnahmen besser umsetzen konnten als die Kommunen, in denen ein hohes Maß an Polarisierung und heftige politische Konflikte vorherrschen. *Sabine Kropp* und *Johannes Schuhmann* gehen in ihrem Beitrag der Frage nach, unter welchen Bedingungen sich in russischen Regionen Governance-Netzwerke herausbilden und welche Formen und Funktionen sie annehmen. In westlich-liberalen Demokratien werden solche Netzwerke seit den 1990er Jahren untersucht. Breit angelegte wissenschaftliche Untersuchungen zur Frage, welche Art von Governance-Netzwerken sich in autoritären politischen Systemen etablieren können, in denen sich – wie im russischen Fall – eine „Machtvertikale“ herausgebildet hat, gab es bislang nicht.

In Zusammenarbeit mit einem norwegischen Regionalforschungsinstitut haben Kropp und Schuhmann und ihre Mitstreiter/innen am Beispiel von sieben regionalen Einheiten in Russland und in unterschiedlichen Themenfeldern (zum Beispiel Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Fragen der ethnischen Konfliktregelung) die Unterschiede, aber auch eine Reihe von Ähnlichkeiten der Funktionen solcher Governance-Netzwerke aufzeigen können.

Die jüngste österreichische Bundespräsidentenwahl erfuhr eine ungewöhnlich breite internationale Aufmerksamkeit. Das lag vor allem an den beiden Kandidaten, die am Ende in die Stichwahl gekommen sind: Alexander Van der Bellen von den „Grünen“ und Norbert Hofer von der rechtspopulistischen FPÖ haben die Kandidaten der ehemals „großen“ Volksparteien ÖVP und SPÖ auf die Plätze verwiesen. *Franz Fallend* beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Frage, wie dies zu erklären sei. Eine Erklärung sei die Herausbildung eines neuen „Stadt-Land-Cleavage“. Empirisch ist diese „Konfliktlinie“ evident: Der FPÖ-Kandidat Hofer war in der ersten (nachträglich aufgehobenen) Stichwahl vor allem in den ländlichen Gebieten extrem erfolgreich (85,4 Prozent), sein grüner Konkurrent Van der Bellen fand dagegen flächendeckende Unterstützung in den Großstädten und urbanen Zentren; bei der zweiten Stichwahl konnte Van der Bellen auch in den ländlichen Gebieten etwas zulegen (27,3 Prozent), er blieb jedoch immer noch weit hinter dem Ergebnis von Hofer (72,7 Prozent) zurück. Der deutsche, der österreichische und der Schweizer Föderalismus verfolgen eine unterschiedliche Politik bei der Ansiedlung von Bundesbehörden, die für den Bund gesamtstaatliche Aufgaben übernehmen. Welche Dezentralisierungspotenziale der österreichischen Bundesverwaltung sich aus dem Ländervergleich ableiten lassen, haben *Peter Bußjäger* und *Christoph Schramek* im Rahmen eines Forschungsprojektes untersucht, dessen Ergebnisse sie in ihrem Artikel präsentieren. Während in Österreich, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, alle Bundesinstitutionen ihren Sitz in Wien haben, verteilen sich die 67 aufgeführten deutschen Bundesdienststellen auf 24 Städte und die 47 entsprechenden Einrichtungen in der Schweiz sind – neben Bern – auf zehn Städte verteilt. Die 2008 in Kraft getretene Reform des Schweizer Föderalismus gilt als die grundlegendste Reform überhaupt. Die – so der volle Titel – „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) hat in der Öffentlichkeit und in der Wissenschaft breite Resonanz und großes akademisches Interesse erfahren. Trotzdem wurde eine Frage, so die Beobachtung von *Alexander Arens*, *Tobias Arnold*, *Sean Mueller* und *Adrian Vatter*, bislang weitgehend ausgespart: Welche Auswirkungen hat die NFA auf die kantonalen Demokratien? Diese Forschungslücke zu schließen war das Ziel eines breit angelegten Projektes: Es geht hier um die vertikale Machtteilung zwischen Kantonen und Gemeinden; ein Ergebnis des Projektes ist, dass die Gemeinden – hier spielen die Gemeindeexekutivmitglieder, die gleichzeitig einen Sitz in kantonalen Parlamenten haben, eine zentrale Rolle als treibende Kräfte – kostspielige Aufgaben (zum Beispiel Finanzierung von Sonderschulen) „nach oben“ abschieben.

Im Abschnitt „Beiträge zum deutschen Föderalismus“ sind insgesamt acht Artikel aufgenommen worden. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung sieht *Ines Härtel* neue Zukunftsaufgaben auf den Bundesstaat zukommen. Während in der Öffentlichkeit der

Föderalismus oft als „Hindernis“ oder „Digitalbremse“ bei der raschen Umsetzung von Projekten zur Digitalisierung beschrieben wird, sieht die Autorin im Leitbild eines „digitalen Föderalismus“ vielmehr große Chancen; denn der Föderalismus schaffe – ganz im Sinne der Föderalismus-Theorie – ein „Laboratorium“ für innovative Politik und biete, im Unterschied zum Zentralismus, evolutionäre Möglichkeits- und Kreativräume. Die 16 Länder haben sich, das zeigt Frau Härtel in ihrem Beitrag, daran gemacht, diese Räume zu nutzen und regional angepasste Strategien der Digitalisierung zu entwickeln. Das Thema Innere Sicherheit ist seit jeher auch ein Streitthema zwischen Bund und Ländern – dies gilt auch und gerade, wie *Jasmin Riedl* in ihrem Artikel zeigt, in Zeiten des Bundestagswahlkampfes. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist ein Beitrag des Bundesinnenministers Thomas de Maizière in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung im Januar 2017, in dem er sich – vor dem Hintergrund des Weihnachtsmarktattentates im Dezember 2016 in Berlin – für die Zentralisierung der Strukturen und Behörden des sogenannten Sicherheitsföderalismus einsetzt. Die Autorin zeigt die Reaktionen von Länderseite und geht der Frage nach, welche (Gegen-)Vorschläge die politischen Parteien und Landesregierungen wie –parlamente im Wahljahr 2017 eingebracht haben.

Der Bildungsföderalismus ist nach Ansicht von *Henrik Scheller* ein „verlässlicher Seismograph“, um die „Spannungslagen und tektonischen Ebenenverschiebungen in der föderalen Gesamtarchitektur“ zu erfassen. Vor dem Hintergrund dieser Prämisse untersucht der Autor anhand von zwei Beispielen, die zeigen, wie der Bildungsföderalismus mehr und mehr zu einer politischen Arena der fiskalischen „Kompensations- und Ausgleichszahlungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen“ wird. Während noch in den 1960er und 1970er Jahren die Bildungspolitik stark ideologisch geprägt war, würden heute, so Scheller, die bildungspolitischen Großthemen wie Digitalisierung, Inklusion und Integration vor allem unter Finanzierungsaspekten diskutiert; am Beispiel der mit der jüngsten Finanzausgleichsreform möglich gewordenen Investitionshilfen des Bundes für Bildungsinfrastrukturprojekte zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen und des vom Bund verabschiedeten „Digitalpaktes“ zur Finanzierung der Digitalisierung der Schulen zeigt und kritisiert Scheller, wie sich die Länder vor dem Hintergrund des Zwangs zur Haushaltskonsolidierung (Schuldenbremse!) vom Bund hineinregieren lassen und auf dem Gebiet der Bildungs- und Schulpolitik – ihrem ureigenen Feld der politischen Profilierung – wichtige Gestaltungskompetenzen nehmen lassen.

Die sogenannte Flüchtlingskrise hatte und hat nicht nur für die Europäische Union weitreichende Folgen, sondern auch für den deutschen Föderalismus. Die Länder spielen aufgrund der Kompetenzverteilung in der Flüchtlings- und Asylpolitik eine zentrale Rolle, sie sind aber bei wichtigen Grundsatzentscheidungen des Bundes – etwa der Beschluss der Bundesregierung im Sommer 2015, am Bahnhof in Budapest gestrandete Flüchtlinge nach Deutschland zu lassen, um eine humanitäre Katastrophe zu verhindern – nicht beteiligt. Nicht alle Konflikte, die im Zuge der „Flüchtlingskrise“ offenbar wurden, sind jedoch als föderale Konflikte zu beschreiben, wie *Ursula Münch* in ihrem Beitrag zeigt. Die wachsende Beteiligung der grünen Partei an Landesregierungen wirft die Frage auf, ob die unter grüner Beteiligung geführten Koalitionsregierungen eine „grüne“ Politik verfolgen (können). *Sven Leunig und Henrik Träger* zeigen in ihrem

Beitrag, dass auf der Grundlage einer Analyse der Koalitionsvereinbarungen in den typisch grünen Politikfeldern (zum Beispiel Verbraucher-, Umwelt- und Energiepolitik oder Asyl- und Integrationspolitik) entsprechende Ansprüche erhoben werden. Mit der Frage, welche Rolle der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsprozess in Zeiten unterschiedlicher Mehrheiten in beiden „Kammern“ spielt, beschäftigt sich *Hans-Jörg Schmedes*. Seine Analyse der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (2009-2013) zeigt, dass von den insgesamt 544 Gesetzesvorhaben gerade mal eines (!) aufgrund einer echten „Zustimmungsverweigerung der Länderkammer abschließend nicht zustande gekommen“ ist – ein empirisch überzeugender Beweis, dass der Bundesrat – entgegen der häufig erhobenen Klage, er werde als Blockadeinstrument missbraucht – für die konkordanz- und konsensdemokratische Ausrichtung der deutschen Politik steht.

Der Föderalismus hat – das legen zumindest entsprechende Umfragen immer wieder nahe – in der Öffentlichkeit einen schlechten Leumund. *Thomas Petersen* und *Norbert Grube* gehen in ihrem Beitrag der Frage nach, woran dies liegen könnte. Auf der Basis ihrer Befragungen zeigen sie, dass die schwache Zustimmung zum Föderalismus in der Bevölkerung im Zeitverlauf schwankt und zum Teil auch darauf zurückzuführen ist, dass die Bürgerinnen und Bürger mit den „Prinzipien des Föderalismus wenig vertraut“ sind. Bei Umfragen zeige sich regelmäßig eine „Verlockung des Zentralismus“, also eine große Bereitschaft, die Regelungskompetenz in den meisten Politikfeldern nicht den Ländern, sondern dem Bund zuzuweisen. Das Thema Verfassungspolitik auf Länderebene wurde lange Zeit von der Politikwissenschaft weitgehend ignoriert. *Werner Reutter* hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese Lücke zu schließen. Im vorliegenden Jahrbuch beschäftigt er sich mit der Verfassungspolitik in Niedersachsen. Im Vergleich zu anderen Bundesländern zeigt sich in Niedersachsen ein „eher beschränkter Änderungsanspruch“: Seit 1993 wurden nur 22 verfassungsändernde Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht; im Vergleich dazu: In Sachsen sollten in einem ähnlich langen Zeitraum 71 Artikel geändert werden.

In der Rubrik „Europäische Länderberichte“ finden sich insgesamt neun Beiträge. *Bernhard Waldmann* gibt einen Überblick über die auch in den letzten Jahren fortgesetzte Diskussion um die Zukunft des Schweizerischen Föderalismus. Während alle an der Diskussion Beteiligten darin übereinstimmen, dass Reformbedarf besteht, wird der Ausgangspunkt für Reformmaßnahmen unterschiedlich gesehen; ebenso auch, welche Prioritäten bei Reformen zu setzen sind. Der Bericht informiert recht ausführlich über die von den Kantonen vertretene Position. In ihrem Monitoring-Bericht 2014-2016 werden fünf Trends/Herausforderungen (nicht zuletzt Defizite im Föderalismus-Verständnis in Politik, Medien und Öffentlichkeit) sowie fünf Handlungsfelder aufgeführt. Ergänzend wird kurz auf die Positionen des Bundes und der Städte und Gemeinden (die mehr Einbindung und Mitwirkung verlangen) eingegangen. Schließlich informiert der Beitrag über Perspektiven, die von der Wissenschaft eingebracht werden; sie beziehen sich auf den Trend zur Zentralisierung und Aufgabenverflechtung, auf die immer stärkere Dominanz der Exekutiven und die wachsende Heterogenität der Kantone, die zu einer Begünstigung kleiner Kantone führe. *Peter Bußjäger* und *Christoph Schramek* gehen der

Frage nach, warum verschiedene Anläufe zu einer Reform der österreichischen Bundesstaatlichkeit gescheitert sind und machen dafür das “föderalistische Paradoxon” verantwortlich, welches in der Befürwortung föderaler Gliederung bei gleichzeitiger Ablehnung von Differenz, also dem Plädoyer für Vereinheitlichung, begründet liegt. Sie illustrieren dieses Dilemma an konkreten Beispielen und erinnern, wiederum mit Beispielen, an eine Vielzahl von Unitarisierungstendenzen (sowohl vertikal zwischen Bund und den Ländern, als auch horizontal zwischen den Ländern). Die Bestandsaufnahme wird durch Hinweise auf Gegenteilstendenzen ergänzt, initiiert durch innovative Landesgesetzgebung, die Nutzung des Instruments der direkten Demokratie und das Wirken von Landesrechnungshöfen. *Jürgen Dieringer* lenkt die Aufmerksamkeit auf den seit einigen Jahren unverkennbaren Trend zu mehr Zentralisierung in Ungarn, mit der die in der Anfangsphase des Transformationsprozesses eingeleiteten Schritte einer Regionalisierung und Dezentralisierung beendet und rückgängig gemacht werden sollen. Der Beitrag benennt Faktoren, die diese neue Entwicklung ermöglicht und begünstigt haben; dazu zählen die Situation der (partei-)politischen Landkarte mit der Dominanz der Partei des Ministerpräsidenten; institutionelle Neuerungen, mit denen die Zentralisierung voran getrieben werden sollte; schließlich sozioökonomische Entwicklungen und die Situation auf dem Gebiet regionaler Disparitäten. Hauptfaktor sei, dass die „konservative Wende“ in der Dezentralisierung einen Bremsklotz für die Durchführung ihres politischen Programms sieht.

Stephanie Weiss analysiert die Regionalwahlen von 2016 in der Tschechischen Republik unter der Fragestellung, welche Auswirkungen diese Wahlen auf das Parteienggefüge des Landes, auf Koalitionsmuster auf gesamtstaatlicher Ebene und damit auf die Möglichkeiten der Politikgestaltung des Landes haben bzw. haben könnten. Sie weist auf den Erfolg einer populistischen Partei (ANO – Aktion unzufriedener Bürger) sowie auf Erfolge regionaler Gruppierungen/Listen, die sich als Alternative zu den im nationalen Parlament vertretenen Parteien verstehen, hin und identifiziert ein größeres Ausmaß an Fragmentierung als Herausforderung für die Politikgestaltung des Landes. *Carolin Zwilling* präsentiert die ganz und gar unübersichtliche Situation in Italien nach dem gescheiterten Verfassungsreferendum im Dezember 2016. Sie erläutert kurz die Gründe für das Scheitern und erörtert ausführlich deren Auswirkungen; vor allem auf den italienischen Regionalismus, also das Verhältnis Staat-Regionen; auf das Zweikammer-System und seine Zukunft; schließlich auf die Rolle des Verfassungsgerichts. Der Beitrag thematisiert abschließend, wie die Regionen auf die neue Situation reagieren: einzelne der Regionen mit Normalstatut verlangen mehr Rechte; einzelne Regionen mit Sonderstatut – vor allem im Norden des Landes – fordern eine Stärkung ihrer Stellung. Der Beitrag vermittelt anschaulich das Bild allgemeiner politischer Unsicherheit nach dem Referendumsentscheid, was die künftige Territorialstruktur des Landes und damit verknüpfte offene Verfassungsfragen (etwa zur Zweiten Kammer) betrifft. Der Beitrag von *Simon Meisch* thematisiert eine Reihe von Fragen, die sich im Vereinigten Königreich im Anschluss an das Brexit-Referendum und mit Blick auf die anstehenden Verhandlungen zwischen der Londoner Regierung und der EU stellen: wie ist es mit der Mitwirkung “devolvierter Regierungen” und ihrer Regionalparlamente?

Könnte es in Schottland ein neues Unabhängigkeitsreferendum geben und wie wirkt sich dazu das Ergebnis der Kommunalwahlen vom Mai 2017 aus, das die Konservativen gestärkt hat? Ist der Friedensprozess in Nordirland in Gefahr, zumal sich die Bildung einer neuen Koalitionsregierung nach den Wahlen im März 2017 als schwierig erweist und die Regierung May nach dem Verlust der absoluten Mehrheit auf die Unterstützung der nordirischen DUP angewiesen ist? Der Beitrag verdeutlicht, dass die Einheit des Vereinigten Königreichs eine offene Frage bleibt.

Klaus-Jürgen Nagel diskutiert die neueste Entwicklung in der Frage einer möglichen Unabhängigkeit Kataloniens mit Blick auf das für Oktober 2017 von den Befürwortern einer solchen Unabhängigkeit angesetzte Referendum. Er erörtert zum einen die Hürden, die der Abhaltung des Referendums entgegenstehen, insbesondere den verfassungsrechtlich begründeten Widerspruch der Regierung in Madrid und die Rolle des spanischen Verfassungsgerichts. Zum zweiten informiert er über die Maßnahmen zur Vorbereitung der Abhaltung des Referendums in Katalonien, spricht aber auch über die Zweifel, ob das Referendum wie geplant überhaupt stattfinden wird und unterstreicht abschließend, dass die Frage der Territorialstruktur des Landes in jedem Fall auch nach dem Referendumstermin auf der politischen Tagesordnung bleibt. *Sabine Riedel* analysiert „die prekäre Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas“, deren Ursache sie „in einem bestimmten bundesstaatlichen Konzept, das einer ethnischen Teilung Vorschub leistet“, sieht. Als den zentralen konzeptionellen Mangel in der föderalen Struktur von Bosnien-Herzegowina identifiziert sie ein ethnisches Proporzsystem mit drei anerkannten Nationen, was starke Zentrifugalkräfte freisetzt. Hinzu kommen fehlende innere Souveränität sowie – als gleichsam automatische Begleiterscheinung – Einflussnahmen von außen; dazu zählt auch die EU mit ihren sicherheitspolitischen Interessen an Südosteuropa. Der Beitrag erörtert abschließend, welche Folgerungen zur Gewährleistung eines funktionierenden Bundesstaates gezogen werden sollten und unterstreicht, dass Ethnizität keine Rolle mehr spielen dürfe.

Alexander Gorskiy geht in seinem Beitrag der Frage nach, ob und inwiefern das Gebot der Homogenität, also einem Mindestmaß an institutioneller Übereinstimmung zwischen Bund und Gliedstaaten, im Falle der Russischen Föderation zum Tragen kommt. Als Vergleichsmaßstab nutzt der Autor die deutschsprachige Fachliteratur zum Thema. Am Ende seiner Analyse kommt er zum Ergebnis, dass das russische Bundesstaatsmodell eine „Hybridform“ darstelle und eher als „zentralistisches Gemeinwesen mit unitarischer Ordnung“ beschrieben werden müsse, weil den Föderationssubjekten eine echte „Staatsqualität“ verweigert werde.

In der Rubrik „Außereuropäische Länderberichte“ werden diesmal zwei Beispiele behandelt. *Wilfried Swenden* beschäftigt sich mit dem Föderalismus in Indien. Das Land, das häufig als die bevölkerungsreichste Demokratie beschrieben wird, ist gleichzeitig auch der Bundesstaat mit der höchsten Einwohnerzahl. Indien ist, wie Swenden in seinem Bericht zeigt, ein Land und ein politisches System mit zahlreichen politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen, religiösen und sprachlichen Konfliktlinien. Der Wahlsieg der Hindu-Nationalisten im Jahr 2014 gefährde, so die These des Autors, die Nachhaltigkeit Indiens als „compound, plural federal polity“. *Jörg Broschek* befasst sich in

seinem Beitrag mit den jüngsten Entwicklungen im kanadischen Föderalismus, der – wie der Autor resümiert – durch die Abfolge von Unilateralismus oder Kooperation geprägt sei. Der Beitrag resümiert zunächst das in der Ära des Ministerpräsidenten Harper (2006-2015) dominierende Föderalismus-Konzept („Open Federalism“) und erörtert dann, welche Veränderungen die Ausprägung des kanadischen Föderalismus nach dem Regierungswechsel von 2015, unter dem jetzigen Ministerpräsidenten Trudeau, erfahren hat. Er identifiziert eine Revitalisierung des „kooperativen Föderalismus“: Die neue Regierung beendet einen Kurs der Unilateralisierung seitens des Bundes und ersetzt diesen durch Zugeständnisse des Bundes gegenüber den Provinzen.

In die Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation“ sind drei Beiträge aufgenommen worden. Der erste beschäftigt sich mit der interparlamentarischen Zusammenarbeit von subnationalen Parlamenten – ein Thema, das in der Parlamentarismusforschung, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bislang kaum bearbeitet worden ist. Anhand von vier Fallbeispielen untersuchen die Autoren/innen *Annegret Eppler*, *Andreas Maurer*, *Vanessa Götzer* und *Christian Böttcher* diese neuen Formen der Kooperation und zeigen erstmals empirisch, was sich hier in der politischen Praxis beobachten lässt. Die Schweiz nimmt im politisch integrierten Europa seit der Ablehnung eines Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahr 1992 eine besondere Rolle ein. Welche Folgen dieser rechtliche Status (Stichwort „bilaterale Verträge“) für die politische und vor allem auch wirtschaftliche Zusammenarbeit im deutsch-schweizerischen Grenzraum hat, zeigt *Michael Gerner* in seinem Beitrag anhand von vielen konkreten Beispielen aus der Praxis. Die sogenannten Eurodistrikte gehen zurück auf eine deutsch-französische Initiative aus dem Jahr 2003 – sie stehen für eine neue Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit „von unten“ und dienen als „Experimentierfeld“, wie *Fabrice Gireaud* in seinem Artikel, der die Ergebnisse seiner Doktorarbeit zusammenfasst, aufzeigt.

In der Rubrik „Europäische Union/Europäische Integration“ finden sich zwei Beiträge. *Otto Schmuck* nimmt eine Bestandsaufnahme des Wirkens des Ausschusses der Regionen (AdR) im Zeitraum von Januar 2016 bis Mai 2017 vor. Der Beitrag informiert zunächst überblicksartig über die insgesamt acht Plenarsitzungen (mit Nennung der inhaltlichen Schwerpunkte, von wichtigen Gesprächspartnern und der Zahl von Stellungnahmen und Resolutionen) sowie über die Zusammensetzung nach Fraktionen. Er informiert dann über drei Schwerpunkte in der Tätigkeit des AdR: Aufarbeitung der Krisen, Brexit und Debatte um die Zukunft der EU; letzteres auf der Grundlage des Weißbuchs der Kommission. Aktivitäten des AdR auf drei Politikfeldern sollen einen Eindruck von der Breite seines Tätigkeitsspektrums geben: Jugendpolitik und Jugendarbeitslosigkeit; Halbzeitüberprüfung des Finanzrahmens 2014-2020; Zukunft der Kohäsionspolitik. Der Beitrag schreibt dem AdR nicht nur eine Rolle im EU-Entscheidungssystem zu, sondern auch beim Informationstransfer zu Regionen und Kommunen. Im zweiten Beitrag behandelt *Peter Becker* den Beginn der Debatte um die Kohäsionspolitik nach 2020. Er nennt die diesmal besonders schwierigen Rahmenbedingungen für die Diskussion (Brexit-Prozess; Finanzbedarf für neue Aufgaben; Kritik an der Effizienz der Mittelverwendung); er informiert über die Vorbereitung der Debatte durch die Auflistung von

zehn Schlüsselfragen seitens der Kommission und über die Positionierung des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und Regionen. Schließlich nennt er „absehbare“ Themenschwerpunkte der Reform-Debatte: Mittelverteilung und Prioritätensetzung; strategische Ausrichtung der Politik; Flexibilisierung; und er spricht einen möglichen Nord-Süd-Gegensatz an.

In der Rubrik „Rezensionen“ werden zwei Sammelbände vorgestellt und besprochen. *Rudolf Hrbek* informiert über den Ertrag eines an der Universität Innsbruck (interdisziplinäres Forschungszentrum Föderalismus) angesiedelten Forschungsprojekts, an dem ein Team von Autorinnen und Autoren aus ganz Europa mitgewirkt hat. Das Projekt befasst sich mit einem spezifischen Aspekt föderaler Systeme, der Kompetenzverteilung, und zielt auf die Erschließung und den systematischen Vergleich aller föderalen Kompetenzverteilungssysteme in Europa, je getrennt nach verfassungsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Analyse. Es ist ein weiteres Ziel des Projekts, Lehren für die Reform der Kompetenzverteilung im österreichischen Bundesstaat zu ziehen. *Martin Große Hüttmann* rezensiert einen Sammelband, in dem zehn Beiträge zusammengefasst sind, die sich mit den unterschiedlichen Aspekten und Dimensionen der Rolle von Städten in der Energiepolitik im EU-Mehrebenensystem auseinandersetzen.

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

Für den Vorstand des EZFF

Martin Große Hüttmann
Prof. Dr. Rudolf Hrbek

Tübingen, im August 2017

1. Beitrag aus der Politik

Die Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat: Eine Stärkung des Föderalismus

Malu Dreyer

1. Einleitung

Am 2. Juni 2017 hat der Bundesrat den beiden Gesetzespaketen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – den Grundgesetzänderungen und den einfachgesetzlichen Regelungen – einstimmig zugestimmt¹ und damit das Gesetzgebungsverfahren zum Abschluss gebracht. Am Vortag hatte bereits der Deutsche Bundestag die Reform mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit in zweiter und dritter Lesung beschlossen.²

Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war eines der größten Reformprojekte, das Bundesrat und Bundestag in dieser Legislaturperiode gemeinsam zu stemmen hatten. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um Regeln für die Finanzverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten, die alle staatlichen Ebenen in die Lage versetzen, ihre wichtigen Aufgaben auch nach 2020 zu erfüllen und die Schuldenbremse einzuhalten. Es wurde aber nicht nur der bundesstaatliche Finanzausgleich neu geregelt, sondern auch eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, mit denen die Aufgabenerledigung im Bundesstaat verbessert werden soll. Der Weg, der dahin geführt hat, war lang, er war hart und mehr als einmal bestand die realistische Möglichkeit, dass der Prozess scheitert. Mit dem Zustandekommen dieses Ergebnisses hat sich am Ende jedoch einmal mehr die Handlungsfähigkeit der föderalen Ordnung bewiesen. Das Ergebnis steht für die Stabilität des politischen Systems, das es vermag, trotz aller Interessengegensätze am Ende zu einer breiten Einigung zu kommen.

2. Ausgangssituation

Zunächst sollen einige grundsätzliche Anmerkungen zum Charakter des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gemacht werden. Dies ist insofern notwendig, als manche Aspekte dieses Charakters in der öffentlichen Diskussion der letzten Jahre deutlich zu kurz gekommen sind. Gleichzeitig sind sie jedoch notwendig als Referenzpunkt für eine Bewertung des Ergebnisses der Neuordnung.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich mit seinen derzeit vier Stufen – vertikale und horizontale Steuerverteilung (einschließlich Zerlegung und Umsatzsteuerverteilung), Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen – ist das System zur Verteilung der gemeinsamen Steuereinnahmen im Bundesstaat.

-
- 1 BR-Drs. 430 /17 und 431/17; BR-Plenarprotokoll 958, TOP 51a, S. 261 D – 280 C; S. 280B - Zustimmung (430/17), gemäß Art. 79 Abs. 2 GG, Abstimmung durch Aufruf der Länder.
 - 2 BT-Plenarprotokoll 18/237, S. 24028B – 24028 C: Annahme in Ausschussfassung (18/11131, 18/12588), Namentliche Abstimmung, Zweidrittelmehrheit erforderlich, 455:87:61.

Der Finanzausgleich orientiert sich dabei vor allem an den im Grundgesetz definierten übergeordneten Zielen, die Eigenstaatlichkeit der Länder zu garantieren und gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewährleisten. Dazu müssen die Länder finanziell so ausgestattet werden, dass sie ihre verfassungsmäßigen Aufgaben, von denen viele – insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge – aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben nicht disponibel, sondern Pflichtaufgaben sind, wahrnehmen können.

Mit dem Finanzausgleich wird – entsprechend Art. 107 GG – keine vollständige Nivellierung, sondern eine Annäherung der Finanzkraft erreicht. Der Finanzausgleich ist daher keine „Entwicklungshilfe“ und der LFA keine Mildtätigkeit der finanzstarken Länder, sondern unmittelbare Folgeordnung der Gesetzgebungs- und Aufgabenzuständigkeit im Bundesstaat. Dabei werden die Eigenstaatlichkeit der Länder einerseits und ihre Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft andererseits berücksichtigt.

Denklogisch notwendige Folge eines Ausgleichs ist stets die Teilung in Empfänger und Geber. Die Verfassung verfolgt indessen keine Entwicklungsziele, wie etwa den Übergang vom Empfänger- zum Geberland. Für derartige Zwecke werden im Finanzausgleich deshalb auch keine Mittel bereitgestellt. Dies bedeutet nicht, dass die einzelnen Länder keine Anstrengungen unternehmen würden, ihre Wirtschafts- und Finanzsituation zu verbessern. Die Frage, wie gut der Finanzausgleich seinen Zweck erfüllt, kann hieran jedoch nicht gemessen werden.

Das Jahr 2019 stellt für den bundesstaatlichen Finanzausgleich eine Zäsur dar, weil viele Regelungen hierauf befristet sind: Neben dem Auslaufen des Maßstäbengesetzes, des Finanzausgleichsgesetzes und der Solidarpakt II-Regelungen sind das Ende der Kompensationsmittel nach dem Entflechtungsgesetz aus der Föderalismusreform I und das Ende der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit besonders erwähnenswert. Nicht zuletzt greift für die Länder ab 2020 endgültig die neue Schuldenregel, die ihnen eine strukturelle Neuverschuldung untersagt.

Auch wenn die obige Beschreibung der Ziele des Finanzausgleichs bei Bund und Ländern grundsätzlich Konsens ist, gibt es unterschiedliche Akzentuierungen bei der Frage, wie der geltende Finanzausgleich diesen Anforderungen gerecht wird und wie ein künftiger Finanzausgleich nach Möglichkeit ausgestaltet werden sollte. Denn im föderalen Staat gibt es unterschiedliche Interessen, die sich natürlich auch in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen niederschlagen.

Naheliegend war, dass diese Interessen bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen frühzeitig artikuliert wurden: Die finanzstarken Länder wollten einen geringeren Teil ihrer Einnahmen an andere abgeben. Demgegenüber zielten die finanzschwachen Länder darauf ab, weiterhin in der Lage sein, ihre Aufgaben überhaupt zu erfüllen. Die Stadtstaaten wollten ihre erhöhte Einwohnerwertung erhalten, während die ostdeutschen Länder ihre Einnahmeschwäche und die weit unterdurchschnittliche Finanzkraft ihrer Gemeinden berücksichtigt wissen wollten. Im Interesse der Haushaltsnotlageländer lag eine zusätzliche Unterstützung für die Sanierung ihrer Haushalte und die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer befürchteten, aufgrund fehlender gemeinsamer Sonderinteressen zu den Leidtragenden der Reform zu zählen. Das Ziel

der Ländergesamtheit bestand zudem darin, eine auskömmliche Finanzausstattung angesichts gestiegener Aufgaben in wichtigen Bereichen wie Bildung, Infrastruktur und innerer Sicherheit für die Zeit nach 2020 sicherzustellen. Der Bund wiederum hatte zwar Interesse an einen funktionierenden Finanzausgleich, wollte dafür aber möglichst wenig Mittel geben.

Damit war die Ausgangssituation denkbar komplex. Doch es war und ist wichtig, dass die Akteure im föderalen System in der Lage sind, die unterschiedlichen Interessen zusammenzubringen und abzubilden, diese als Ländergemeinschaft auch dem Bund gegenüber gemeinsam zu vertreten und so mit dem Bund gemeinsam zu Lösungen zu kommen. Dabei hatten die Akteure immer das Ziel vor Augen, sicherzustellen, dass alle Länder über eine ausreichende Finanzausstattung verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können – auch dann noch, wenn die Schuldenbremse ab 2020 für die Länder ihre volle Wirkung entfaltet.

3. Vorgeschichte und Verlauf

Auch wenn die 18. Legislaturperiode sicherlich prägend für die Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war, begann die Diskussion um eine Reform bereits vor der Verankerung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD im Jahr 2013.

In der Bundesratsdebatte am 2. Juni 2017 hat Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer daran erinnert³, dass der Prozess im Grunde begann, als im Jahr 2001 Bundestag und Bundesrat im Solidarpakfortführungsgesetz die Regelungen zum Solidarpakt II und zum künftigen Finanzausgleichsgesetz beschlossen. Diese Regelungen, die im Jahr 2005 in Kraft traten, waren von Beginn an bis 2019 befristet. Die Solidarpaktregelungen, die zur Überwindung der Teilung und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland beitragen sollten, waren für die Jahre ab 2005 degressiv ausgestaltet und sollten 2019 enden – in der Erwartung, dass sie danach nicht mehr erforderlich sind. Da vom Auslaufen des Solidarpakts II automatisch auch der bundesstaatliche Finanzausgleich betroffen sein würde, wurde auch die Geltungsdauer des Finanzausgleichsgesetzes auf diesen Zeitraum begrenzt. Somit war absehbar, dass es in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (auch wenn diese zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Solidarpakts II in den Jahren 2014 bis 2018 liegen sollte) zu Neuverhandlungen über den Finanzausgleich kommen würde.

Aber so lange sollte es dann nicht dauern: Bereits wenige Jahre nachdem der neue Finanzausgleich in Kraft getreten war, zeigten sich die finanzstarken Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg unzufrieden mit dem, was sie selbst mit ausgehandelt hatten. Sie forderten Änderungen bereits deutlich vor 2019 mit dem Ziel, Entlastungen bei den Zahlungen in den Länderfinanzausgleich zu erfahren. Andernfalls drohten sie, gegen den Finanzausgleich vor das Bundesverfassungsgericht zu ziehen - wie dies be-

3 BR-Plenarprotokoll 958, TOP 51a, S. 271 A.

reits in den 1990er Jahren geschehen war und seitens Bayern und Hessen später erneut, im Jahr 2013, erfolgte.⁴

Diese Entwicklung war der eigentliche Startpunkt für den Neuordnungsprozess spätestens ab dem Jahr 2009. Wenn auch die übrigen Länder das Ansinnen der drei finanzstarken mit dem Hinweis ablehnten, man habe eine Vereinbarung bis 2019 getroffen, wiederholten diese drei in regelmäßigen Abständen ihre Forderung und Drohung, so dass sich vor allem die Finanzministerien der finanzschwachen Länder veranlasst sahen, sich ab diesem Zeitpunkt auf die bevorstehenden Verhandlungen vorzubereiten.

Es war dann der damals neue baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann, der im Jahr 2011 den Wunsch äußerte, das Thema „Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ auf die Tagesordnung für die Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschef der Länder zu setzen.⁵ In den beiden Jahren zuvor hatte die politische Diskussion außerhalb dieses Gremiums, vor allem über die Medien stattgefunden.

Im Oktober 2012 fassten die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bei ihrer Jahreskonferenz (MPK) den grundsätzlichen Beschluss für einen Neuordnungsprozess.⁶ Demnach sollte zwischen Bund und Ländern eine einvernehmliche Lösung für die künftige Gestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages entwickelt werden. Um diese Lösung vorzubereiten, sollte es frühzeitig Gespräche unter den Ländern und mit der Bundesregierung geben. Außerdem wurde ein Katalog mit zu bearbeitenden finanzpolitischen Fragestellungen beschlossen und die Finanzministerkonferenz gebeten, dazu eine umfassende Bestandsaufnahme und ein Meinungsbild zu erarbeiten. Dementsprechend fand sich das Thema dann 2013 im Koalitionsvertrag der Großen Koalition wieder.⁷

Offen blieb bei dem Beschluss der MPK das Verfahren, das zur angestrebten Lösung führen sollte. Bei komplexen Themen wie der Neuordnung der Finanzbeziehungen startet das eigentliche Gesetzgebungsverfahren üblicherweise erst dann, wenn es zwischen Bund und Ländern bereits eine Einigung zu den zentralen Punkten gibt.

In der 16. Legislaturperiode hatten Bund und Länder die Föderalismusreformen I und II abgeschlossen.⁸ Dazu war jeweils eine Kommission gebildet worden, in der Vertreter und Vertreterinnen von Bund (eigentlich: Bundestag) und Landesregierungen saßen, und die die damaligen Themen sehr grundlegend bearbeitet hatte. Deshalb war zunächst der Gedanke naheliegend, für die Neuordnung der Finanzbeziehungen eine Föderalismuskommission III einzusetzen, zumal dies inhaltlich die logische Fortsetzung der

4 Aktenzeichen Bundesverfassungsgericht: 2 BvF 1/13.

5 Vgl. Schreiben vom 20. Oktober 2011 an alle Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder; Kamingespräch im Rahmen der Jahres-Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs (MPK) vom 26. bis 28. Oktober 2011.

6 Vgl. Jahres-MPK vom 24. bis 26. Oktober 2012; Ergebnisprotokoll K1 Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

7 Vgl. *Bundesregierung* 2013: Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 95.

8 BGBl. 2006 I, S. 2034 und S. 2098; BGBl. 2009 I, S. 2248 und S. 2702.

Föderalismusreform II gewesen wäre, als deren zentrales Ergebnis die Schuldenbremse implementiert wurde.

Die Erfahrungen vieler Beteiligter mit den vorherigen Föderalismuskommissionen, die für ein unzureichendes Verhältnis von Aufwand und Ertrag eines solchen Gremiums sprachen, haben dann letztlich zu dem Wunsch geführt, einen anderen Weg zu beschreiten.

Zahlreiche Runden in unterschiedlicher Zusammensetzung – Länder Ost und West, Bund, Fachpolitiker und Fachpolitikerinnen, Regierungschefs und Regierungschefinnen – fanden sich in der Folge zu unzähligen Sitzungen zusammen, um intensiv über die verschiedenen Regelungsbereiche und mögliche Lösungen zu beraten. Eine systematische, grundlegende Debatte, aus der grundsätzliche Kriterien für die künftige Aufgaben- und Finanzverteilung im Bundesstaat abgeleitet werden konnten, fand jedoch nicht statt.

Diese Vorgehensweise führte dazu, dass die Mitglieder des Deutschen Bundestages – anders als zuvor bei den Föderalismusreformen – in die Verhandlungen nicht direkt und von Beginn an einbezogen waren. Es ist verwunderlich, dass dies von den Abgeordneten nicht wahrnehmbar kritisiert wurde. Erstaunlich war vor diesem Hintergrund der artikulierte Gestaltungsanspruch der Fraktionen, als es schließlich ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Gesamtpaket gab und es für grundsätzliche Diskussionen zu spät war.

In der neuen Legislaturperiode ab 2013 folgte eine Reihe von Gremiensitzungen von Bund und Ländern, in denen die Beratungen fortgesetzt wurden. Dies führte letztlich zu dem Vorschlag und Wunsch der Bundesregierung, dass sich die Länder zunächst untereinander auf ein neues Finanzausgleichssystem einigen sollten, um auf dieser Grundlage dann in die Verhandlungen mit dem Bund einzutreten.

Im Dezember 2015 erfolgte die Einigung unter den Ländern auf einen neuen Finanzausgleich, der – in der Betrachtung des Bundes – „zusätzliche“ Bundesmittel (auf diesen Aspekt wird noch eingegangen) von rund 9,5 Milliarden Euro pro Jahr für die Länder vorsah. Insbesondere das Bundesministerium der Finanzen zeigte sich informell wenig begeistert von den Inhalten, reagierte darauf aber – wie auch die übrige Bundesregierung – lange nicht offiziell. Erst im Herbst 2016 gab es dann einen Vorschlag der Bundesregierung mit „Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat“.

Alle Versuche des Bundes, das austarierte Finanzpaket der Länder noch einmal aufzuschnüren, wurden von diesen als nicht realisierbar zurückgewiesen. Dies führte letztlich dazu, dass der Bund die Lösung zum Finanzausgleich so akzeptierte und im Oktober 2016 eine Einigung unter den Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern zu Stande kam, für die sich die Länder auf eine Reihe der Vorschläge des Bundes zu Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung einließen.

Es folgte eine Reihe von Bund-Länder-Runden der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramts zur Umsetzung dieser Einigung durch konkrete Änderungen des Grundgesetzes und einfachgesetzlicher Anpassungen. Schließlich kam es im Dezember 2016 zwischen den Regierungschefinnen und Regierungschefs zu einer Verständigung auf die konkreten Grundgesetzänderungen und

die Eckpunkte für die einfachgesetzliche Umsetzung.⁹ Diese bildeten die Grundlage für die noch im selben Monat vorgelegten beiden Gesetzentwürfe der Bundesregierung.¹⁰

4. Die Einigung

Hier soll nur kurz auf die wichtigsten Elemente im Verhältnis zwischen den Ländern (horizontal) und im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern (vertikal) eingegangen werden:

Der bisher zweistufige horizontale Ausgleich zwischen den Ländern wird ab 2020 auf einer Stufe konzentriert und vereinfacht. Dazu wird der so genannte Umsatzsteuer-vorwegausgleich, bei dem bislang bis zu einem Viertel des Umsatzsteueranteils der Länder zu einem ersten Ausgleich der Finanzkraft verwendet wird, in seiner bisherigen Form abgeschafft. Der Länderfinanzausgleich, der bisher aus im Haushalt vereinnahmten Finanzmitteln der Länder nach Verteilung der Umsatzsteuer geleistet wird, wird künftig abhängig von der relativen Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer abgewickelt. Der Ausgleich erfolgt dabei anders als bisher mit einem linearen Tarif von 63 Prozent.

Bei diesem Ausgleich wird die kommunale Finanzkraft künftig zu 75 Prozent, statt wie bisher zu 64 Prozent berücksichtigt. Die erhöhte Einwohnerwertung der Stadtstaaten und der dünn besiedelten ostdeutschen Länder bleibt erhalten. Die bergrechtliche Förderabgabe wird nur noch zu 33 Prozent bei der Berechnung der Finanzkraft berücksichtigt.

Auch im vertikalen Verhältnis der Länder zum Bund ändert sich vieles:

Die Länder erhalten einen um 4,02 Milliarden Euro höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Die bisherigen Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz werden dabei als Festbetrag in Umsatzsteueranteile umgewandelt. Der Restbetrag von 1,42 Milliarden Euro wird dynamisiert.

Die Ausgleichsintensität und die Reichweite der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden erhöht. Neu sind die Forschungs-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Finanzschwachen Ländern, die bislang als öffentliche Forschungsstandorte im Bundesvergleich erheblich benachteiligt und so von Finanzströmen abgekoppelt waren, wird auf diese Weise erstmals zumindest ein finanzieller Ausgleich gewährt. Neu sind außerdem die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum ergänzenden Ausgleich von Finanzkraftunterschieden auf Gemeindeebene, wovon fast ausschließlich die ostdeutschen Länder profitieren. Zudem finanziert der Bund Sanierungshilfen für das Saarland und Bremen in Höhe von jeweils 400 Millionen Euro pro Jahr. Vereinbart wurde außerdem, dass der Stabilitätsrat künftig auch die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder überwacht.

⁹ Vgl. Ministerpräsidentenkonferenz vom 8. Dezember 2016.

¹⁰ BT-Drs. 18/11131 und 18/11135.

Fortgeführt werden das GVFG-Bundesprogramm, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit und zum Ausgleich überproportionaler Kosten der politischen Führung sowie die Finanzierungshilfen zur Abgeltung der Hafenlasten.

Für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat werden die Weisungsrechte des Bundes in der Steuerverwaltung (insbesondere beim IT-Einsatz) gestärkt. Es erfolgt eine Neuorganisation der Bundesfernstraßenverwaltung, indem die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen auf die unmittelbare Bundesverwaltung übergeht, wozu dort eine privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft gegründet wird. Außerdem wird durch den Bund ein zentrales Bürgerportal eingerichtet, über das auch die Länder ihre Online-Dienstleistungen bereitstellen.

Im Bereich Bildung kommt es zu einer teilweisen Aufhebung des so genannten Kooperationsverbots. Der Bund soll künftig wichtige Investitionen von finanzschwachen Kommunen in die kommunale Bildungsinfrastruktur mitfinanzieren dürfen. Und schließlich werden die Regelungen zum Unterhaltsvorschuss durch die Erhöhung der Altersgrenze und einer unbegrenzten Bezugsdauer im Sinne der Betroffenen weiterentwickelt.

5. Bewertung

Bund und Länder hatten in den vergangenen Jahren eine große Aufgabe zu lösen: mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die notwendige Finanzausstattung fair und solidarisch zu gewährleisten – unter den Ländern, aber auch im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Nach langem Ringen ist dies gelungen. Entscheidend war für diesen Erfolg auch, dass die Länder an entscheidenden Stellen geschlossen eine gemeinsame Position gegenüber dem Bund vertreten haben, und dass es unter den Ländern keine Verlierer gibt.

Ausweislich der Gesetze stellt der Bund für den Finanzausgleich rund 9,5 Milliarden Euro pro Jahr zur Verfügung; mit leicht steigender Tendenz in den Folgejahren. Die Länder sind dem Bund im Rahmen der Kompromissfindung dankbar, dass er sich hier engagiert. Zumal die Summe über der liegt, die der Bund ursprünglich zur Verfügung stellen wollte. Zur richtigen Einordnung dieser Summe sind jedoch zwei Aspekte wichtig: Zum einen handelt es sich bei den 9,5 Milliarden Euro um eine Bruttobetrachtung. Sie enthält Zahlungen des Bundes, die eigentlich 2020 entfallen sollten, jetzt aber der Höhe nach fortgesetzt werden; zum Beispiel die Entflechtungsmittel oder das GVFG-Bundesprogramm. Betrachtet man, welche *zusätzlichen* Leistungen der Bund tatsächlich zugunsten der Länder erbringt, dann sind das nur rund 4,1 Milliarden Euro.

Zum anderen bezieht sich selbst dieser Betrag auf einen Vergleich im Jahr 2019. Zur Wahrheit gehört aber auch: Vergleicht man die Finanzausgleichssysteme 2005 und 2020, dann kommt es keineswegs zu einer höheren Belastung des Bundes, ganz im Gegenteil: Durch die degressive Ausgestaltung der Mittel für die ostdeutschen Länder im Solidarpakt II wurden der Ländergesamtheit in der vertikalen Finanzverteilung seit 2005 sukzessive Mittel entzogen. Im Jahr 2019 werden es 13 Milliarden Euro (nur für dieses Jahr) sein, die der Bund im Vergleich zu 2005 weniger an die Länder gibt. Gleichzeitig

übersteigt das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag bereits seit 2012 die Zahlungen des Bundes an die ostdeutschen Länder.

Der Bund befindet sich also seit Jahren in einer Situation steigender Soli-Einnahmen und sinkender Zahlungen im Solidarpakt II. Selbst wenn man die aufsummierten Beträge dieser Entwicklung unberücksichtigt lässt und nur das Jahr 2019 betrachtet, leistet der Bund nicht (netto) 4,1 Milliarden Euro mehr, sondern wird – wenn man die derzeit offene künftige Verwendung des Soli außer Acht lässt – um neun Milliarden Euro auf Kosten der Ländergesamtheit entlastet. In der Gesamtbetrachtung aber gewährleistet das Reformpaket, dass die Länder dennoch ihre Aufgaben auch nach 2019 sinnvoll wahrnehmen können und unser föderales System für die Zukunft gewappnet ist. Die Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann auf dieser Grundlage sichergestellt werden. Die Eigenständigkeit der Länder ist durch die Sicherung und Stärkung ihrer Finanzkraft gefestigt worden.

Gleichzeitig sieht das Reformpaket eine Reihe von Maßnahmen vor, um die Aufgabenerledigung im Bundesstaat zu verbessern. Es ging auch darum, Aufgaben und Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern zu überdenken sowie entsprechend den aktuellen Herausforderungen, das heißt dort, wo es gut begründbar und notwendig ist, ein Stück weit neu zu definieren und zuzuweisen. Auch das ist es, was föderale Strukturen auszeichnet: die regelmäßige Anpassung des bundesstaatlichen Regelwerks an die aktuellen Entwicklungen und die Herausforderungen der Zeit.

Die Reform, insbesondere die des Finanzausgleichs, wurde vielfach unter anderem als „Selbstentmachtung der Länder“, „Entsolidarisierung unter den Ländern“ und „Schritt in Richtung Zentralstaat“ kritisiert. Diese Kritik ist nicht zutreffend. Denn die Länder bekennen sich ausdrücklich zum solidarischen Ausgleich untereinander. Diese Solidarität zwischen den Ländern wird auf eine neue Grundlage gestellt: Der Ausgleich zwischen den Ländern erfolgt nun auf einer einzigen Stufe; und zwar über die Umsatzsteuer. Dabei handelt es sich eben nicht – wie vielfach behauptet wird – um eine Zuteilung des Bundes, also eine grundlegende Vertikalisierung des Ausgleichs. Es bleibt bei einem Ausgleich zwischen den Ländern über Umsatzsteueranteile, die nach der Steuerverteilung den Ländern gehören.

Der angemessene Ausgleich der Finanzausstattung – das zentrale Element zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse – wird wie in der Vergangenheit im Zusammenspiel von vertikalem und horizontalem Ausgleich erreicht. Im Jahr 2020 wird der horizontale Ausgleich voraussichtlich ein Volumen von rund 16 Milliarden Euro haben. Damit erfolgen zwei Drittel des Ausgleichs weiterhin unter den Ländern. Bisher sind dies rund 80 Prozent.

Dabei ist auch zu bedenken, dass mit dem Reformpaket in der Struktur der Finanzbeziehungen die deutsche Einheit vollendet wurde. Die Ausgleichssysteme seit 1995 bzw. seit 2005 waren mit dem Solidarpakt I und dem Solidarpakt II jeweils von zusätzlichen Zahlungsströmen des Bundes flankiert, um den ostdeutschen Ländern die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Dies wird künftig – obwohl gerade bei der Steuerkraft erhebliche Unterschiede zu den Westländern fortbestehen – nicht mehr der Fall sein.

Was das vermeintliche Ende des Föderalismus angeht, so ist dies nicht nur eine Fehleinschätzung, sondern es ist auch erstaunlich, wie viele Unterstützer der Föderalismus an dieser Stelle hat, die sonst nicht zu vernehmen sind. Sicherlich, er hat sie verdient, diese Unterstützung. Leider fehlt aber diese Unterstützung, wenn wieder einmal über die angebliche deutsche Kleinstaaterei geklagt wird, wenn die Unterschiede zwischen den Bildungssystemen kritisiert werden oder wenn dagegen polemisiert wird, dass die Länder im Bundesrat das tun, was ihre Aufgabe ist, nämlich die Belange der Länder im Gesetzgebungsprozess zur Geltung zu bringen.

Auch im neuen Finanzausgleich wird es – wie bisher – nicht so sein, dass die Finanzkraftunterschiede der Länder vollständig eingeebnet werden. Es wird weiterhin beträchtliche Unterschiede in der Finanzausstattung geben. Das hat Auswirkungen darauf, was sich einzelne Länder leisten können oder in welchem Maße sie etwa Einnahmeverluste durch Steuerrechtsänderungen verkraften können. Beim Blick auf die Ländergesamtheit dürfen deshalb nicht die Unterschiede der Finanzausstattung zwischen den Ländern aus dem Blick geraten. Für einige Länder sind größere Steuersenkungen mit erheblichen Problemen für ihre Haushalte verbunden.

Natürlich ist das Reformpaket ein Kompromiss, mit dem verschiedenste Interessen ausgeglichen werden. Es ist ein guter Kompromiss, der uns Planungssicherheit für die Zukunft bringt. Die Demokratie lebt von Kompromissen, und es ist gerade die Stärke des föderalen Systems, dass es zu solchen Kompromissen, die auf Interessenausgleich beruhen, in der Lage ist.

Diejenigen, die so tun, als gebe es zu Themen wie diesem einfache Antworten, liegen falsch. Sechzehn Länder mit unterschiedlichen Interessen und die Interessen von Bundesregierung und Bundestag unter einen Hut zu bekommen, bedeutet eben, dass man um einen Kompromiss ringen muss. Es ist das Wesen des Kompromisses, dass er durch Geben und Nehmen zustande kommt, so dass sich am Ende alle darin wiederfinden können. Das bedeutet natürlich auch, dass nicht alle Elemente des gefundenen Kompromisses bei jedem auf uneingeschränkte Zustimmung stoßen. So gibt es, je nach Werte, Aspekte, die besonders positiv sind, und solche, bei denen andere Lösungen wünschenswert gewesen wären.

Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, dass die Gemeindefinanzkraft beim Ausgleich künftig stärker berücksichtigt wird. Gleichzeitig wäre ein Anteil, der deutlich über 75 Prozent liegt, sehr viel angemessener, weil dadurch die tatsächliche Situation in den Ländern besser abgebildet werden würde. Der vollständige Einbezug der Gemeindefinanzkraft entspricht im Übrigen der Forderung so gut wie der kompletten Wissenschaft; und zwar sowohl aus dem volkswirtschaftlichen wie auch dem juristischen Bereich.

Ein Thema, das viele der finanzschwachen Länder beschäftigt, hat es gar nicht auf die Agenda geschafft: die Verteilung der Steuern nach dem Einkommen. Die Frage also, wie die Ausgangssituation für den Ausgleich unter den Ländern zustande kommt.

In den vergangenen Jahren wurde beklagt, dass das Ausgleichsvolumen des LFA immer größer wurde. Die dahinter stehende stärkere Spreizung der Finanzkraft der Länder geht vor allem auf unterschiedliche Geschwindigkeiten des wirtschaftlichen Wachs-

tums zurück: aber nicht nur, was besonders bei den ostdeutschen Ländern deutlich wird. Diese haben im Ländervergleich seit der Wiedervereinigung erheblich bei der Wirtschaftskraft aufgeholt, jedoch deutlich weniger bei der Finanzkraft. Dies deutet darauf hin, dass die Mechanismen der Steuerverteilung nur unzureichend mit der Wertschöpfung korrelieren. Würde diese Lücke geschlossen, könnte das Volumen des Finanzausgleichs reduziert werden.

Ein echter Fortschritt sind die Forschungs-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Einige Länder profitieren deutlich unterdurchschnittlich von der Bund-Länder-Forschungsförderung, was vielfach auf historische Gründe beim Aufbau von Universitäten und Forschungseinrichtungen zurückgeht. Die Forschungs-BEZ bieten hier einen Ausgleich für wirtschaftliche Nachteile und fehlende Chancen, die sich für diese Länder durch Rückstände in diesem wichtigen Zukunftsbereich ergeben.

Die Einführung der neuen Gemeindefinanzkraft-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen leistet einen erheblichen Beitrag dazu, dass die ostdeutschen Länder nun ohne Sonderrolle in den Finanzausgleich integriert werden können. Nachvollziehbarerweise war die weit unterdurchschnittliche Finanzkraft ihrer Gemeinden für die ostdeutschen Länder eines der zentralen Themen bei den Verhandlungen, weil die dortige Situation trotz eines stärkeren Einbezugs der Gemeindefinanzkraft in die Berechnung des Ausgleichs nicht angemessen abgebildet wäre.

Auch die Lockerung des Kooperationsverbots aus der Föderalismusreform I – also der Möglichkeit des Bundes zur Mitfinanzierung bei der kommunalen Schulinfrastruktur finanzschwacher Gemeinden – stellt keine Schwächung des Föderalismus dar. Im Gegenteil, es ist gut, dass der Bund bereit ist, Geld zu geben, das einige Länder aus eigener Kraft nicht aufbringen können. Und es wäre den Bürgerinnen und Bürgern nicht zu vermitteln, dass diese Möglichkeit nicht genutzt wird, wenn gleichzeitig in den Schulen – überspitzt formuliert – der Putz von den Wänden bröckelt. Auch Kinder in finanzschwachen Kommunen haben Anspruch darauf, in sanierte und gute Schulen zu gehen. Und finanzschwache Kommunen gibt es nun einmal vor allem in Ländern, die selbst über eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung verfügen.

Das heißt nicht, dass die Länder die Schul- und die Bildungspolitik nicht angemessen gestalten könnten. Es ist aber kaum zu rechtfertigen, dass in einem Staat wie Deutschland der Bund nicht in der Lage sein soll, die Länder zu unterstützen, um bestimmte Dinge voranzubringen. Das ist kein Eingriff in die Bildungsinhalte der Länder; denn die Schulsanierung in Kommunen ist nicht mit der Festlegung zum Beispiel auf eine Schulform verbunden. Es geht nicht um den Bildungsinhalt, sondern um die Frage, wie die finanzschwachen Kommunen so unterstützt werden können, dass sie ihren Bildungsauftrag genauso gut wie andere erfüllen können.

Und grundsätzlich formuliert: Die Herstellung und Bewahrung gleicher Lebensverhältnisse kann von keiner Ebene alleine bewältigt werden, sondern ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern im Rahmen des kooperativen Föderalismus. Natürlich ist dabei der gewählte Weg nicht alternativlos. Der Königsweg im Sinne des Grundgesetzes im Rahmen der Aufgabenverteilung und der daraus resultierenden Finanzierungsnotwendigkeit wäre es, die Umsatzsteuerverteilung zu ändern und so mit dem

Geld, das der Bund bereit ist, für diesen Zweck zu geben, die Länder in die Lage zu versetzen, ihre Kommunen selbst entsprechend zu unterstützen. Dieses war aber bei der Kompromissfindung nicht durchsetzbar.

6. Schluss

Deutschlands Stärke liegt in seiner regionalen Vielfalt und in der Eigenständigkeit seiner Länder. Die Länder haben Aufgaben wie Investitionen in Bildung, öffentliche Infrastruktur, innere Sicherheit und nachhaltige Entwicklung. Die Länderhaushalte sind – im Gegensatz zum Bundeshaushalt – vergleichsweise stark durch hohe Personalausgabenquoten geprägt. Für die Länder ging es bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen deshalb darum, dass sie trotz der Schuldenbremse auch künftig in der Lage sind, diese Aufgaben zu erfüllen und auch die künftigen gesellschaftlichen Herausforderungen wahrzunehmen. Dies ist mit einem Kompromiss gelungen, der am Ende für alle Beteiligten deutlich mehr Licht- als Schattenseiten hat. Die Handlungsfähigkeit, die das föderale System mit dieser Reform erneut unter Beweis gestellt hat, wird durch die getroffenen Regelungen auch für die Zukunft gesichert.

2. Schwerpunktthema „Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat und ihre Wirkung auf den deutschen Föderalismus“

Ohne Geld ist alles nichts: 10 Jahre Reform der Bund-Länder-Finanzen

Horst Risse/Tilman Hoppe*

1. Ausgangssituation: Der Handlungsspielraum der Länder vor den Reformen

„Das Eigentümliche des Bundesstaates ist, dass [...] die Gliedstaaten Staatsqualität besitzen“¹ – im Bundesstaat heißt Staatsqualität aber nicht umfassende Handlungsfreiheit: Die Länder haben nur einen Teil der Gesetzgebungskompetenzen, müssen mit ihrer Verwaltung Gesetze des Bundes vollziehen, und müssen um einen Anteil an den Einnahmen des Gesamtstaates ringen. Welcher Spielraum verbleibt den Ländern, ihre Einnahmen und Ausgaben selbst zu steuern? Bis zu den Föderalismusreformen in den Jahren 2006 und 2009 ergab sich folgendes Bild:

Auf der Einnahmenseite der Länder bildeten schon damals Steuern den größten Zahlungsfluss. Zu den wirtschaftlich bedeutenden Steuern stand vor allem dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zu (Einkommen- und Umsatzsteuer, sonstige Bundessteuern).² Den Hebesatz bei der Gewerbe- und Grundsteuer bestimmten (wie heute) die Gemeinden und Stadtstaaten (Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG). Den Ländern verblieb nur die Regelungskompetenz zu gewissen „örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern“ (Art. 105 Abs. 2a GG a.F.).³ Dies betraf nur einige wenige exotische Bereiche, wie die Hunde-, Jagd- und Vergnügungssteuer.⁴ Ökonomisch waren diese Steuern kaum von Belang⁵ und wurden ohnehin von den Gemeinden vereinnahmt. Zwar stand den Ländern schon 2006 ein Anteil an den gesamten Steuereinnahmen zu (Art. 106 GG). In welcher Höhe der Gesamtstaat aber überhaupt Steuern einnahm, bestimmte auch damals vor allem der Bund als Gesetzgeber (Art. 105 GG).

Eine weitere Einnahmemöglichkeit sind Kredite. Bei der Aufnahme von Krediten waren die Länder relativ frei. Nach Art. 109 Abs. 2 GG a.F. hatten sie bei ihrer Haushaltswirtschaft lediglich „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“.⁶ Dieser unbestimmte Rechtsbegriff ließ den Ländern viel

* Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Verfasser wieder.

1 BVerfGE 36, 342 (360 f.) – Niedersächsisches Landesbesoldungsgesetz.

2 Vgl. *Siekmann, Helmut* 2014, in: *Sachs, Michael (Hrsg.): GG Kommentar*, 7. Aufl., München, Art. 105 GG Rn. 5: „Dominanz des Bundes“.

3 Art. 105 GG in der Fassung vom 12.05.1969, BGBl. I, S. 359; Abs. 2a S. 2 eingefügt durch Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034.

4 Übersicht bei *Kienemund, Andreas* 2016, in: *Hömig, Dieter/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.): GG Handkommentar*, 11. Aufl., Baden-Baden, Art. 105 GG Rn. 12.

5 Sie haben einen Anteil von rund 0,1 Prozent (551 Millionen Euro) an den Steuereinnahmen von Bund und Ländern im Jahr 2006 (rund 488,4 Milliarden Euro), vgl. *Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.)* 2012: Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten in den Kalenderjahren 2006–2009, Referat I A 6, 24.05.2012.

6 Art. 109 GG in der Fassung vom 08.06.1967, BGBl. I, S. 581, neugefasst durch Gesetz vom 29.07.2009, BGBl. I, S. 2248.

Spielraum bei der Kreditaufnahme.⁷ In Folge war vor der Reform des Art. 109 GG im Jahr 2009 der Schuldenstand je Einwohner in Bremen zehnmal so hoch wie in Sachsen.⁸

Auf der Ausgabenseite der Länder stechen zwei Positionen hervor: bei den Ausgabenarten die Personalkosten, und bei den Ausgabenbereichen die Bildung. Im Jahr 2006 betrugen die gesamten Ausgaben der Länder rund 259 Milliarden Euro, wovon 95 Milliarden Euro auf die Personalausgaben entfielen.⁹ Dies entspricht rund 37 Prozent. Hier hatten die Länder bis 2006 nur eine Möglichkeit die Ausgaben zu senken: Sie konnten Personal abbauen. Die Besoldung und Versorgung der Beamten hingegen regelte der Bund für alle Beamten einheitlich, einschließlich Länder und Kommunen (Art. 74a GG a.F.).¹⁰ Dabei bestand das Personal der Länder im Jahr 2005 zu rund 58 Prozent aus Beamten.¹¹

Das Ressort Bildung (einschließlich Wissenschaft und Forschung) hatte am Gesamthaushalt der Länder 2006 einen Anteil von 25 Prozent (65,9 Milliarden Euro).¹² Bildung ist damit das mit Abstand kostenintensivste Ressort in allen Landeshaushalten. In Bayern zum Beispiel folgten den Ausgaben für Bildung von 12,3 Milliarden Euro als nächstgroßer Posten die Ausgaben für „Allgemeine Dienste“ (Polizei und Rechtsschutz) mit nur 7 Milliarden Euro.¹³ Ganz überwiegend stand der Bildungsbereich schon immer in der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz der Länder.¹⁴ Lediglich Art. 75 GG a.F. sah für den Bund eine Gesetzgebungskompetenz für „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ vor.¹⁵ Ferner gehörte der „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ zu den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.).¹⁶

7 Vgl. Heintzen, Markus 2003, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.): GG-Kommentar, 5. Aufl. München, Art. 109 Rn. 15 f.

8 Vgl. BMF (Hrsg.) 2014: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, S. 39 (Schuldenstand einschließlich Kommunen).

9 Vgl. Dietz, Otto/Müller, Wolfgang/Schulze-Steikow, Renate 2007: Öffentliche Finanzen im Jahr 2006, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik 4/2007, Wiesbaden, S. 386-394 (S. 392).

10 Art. 74a GG eingefügt durch Gesetz vom 18.03.1971, BGBl. I, S. 206; aufgehoben durch Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034.

11 In Vollzeitäquivalenten rund 1.162.000 Beamte und 853.000 Arbeitnehmer, vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.) 2015: Monatsbericht Oktober 2015, 67. Jg., Nr. 10, Frankfurt a. M., S. 46 (ohne Gemeinden).

12 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bildungsfinanzbericht 2009, Wiesbaden, S. 35 (hinzukommen Ausgaben der Gemeinden von 18,7 Milliarden Euro, die sich auch über Zuweisungen der Länder finanzieren).

13 Vgl. Freistaat Bayern (Hrsg.) 2006: Haushaltsplan 2005/2006, Haushaltsgesetz mit Begründung, S. 42.

14 „Kompetentielles Hausgut der Länder“, vgl. Uhle, Arnd 2008, in: Herzog, Roman/Herdegen, Matthias/Scholz, Rupert/Klein, Hans (Hrsg.): GG Kommentar, Lfg. 53 München, Art. 70 Rn. 82.

15 In der Fassung vom 12.05.1969, BGBl. I, S. 363; aufgehoben durch Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034.

16 Art. 91a GG eingefügt durch Gesetz vom 12.05.1969, BGBl. I, S. 359, geändert durch Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034.

Insgesamt ergab sich für die Länder damit folgendes Dilemma: Je mehr Kompetenzen sie für sich in Anspruch nahmen, zum Beispiel im Bildungsbereich, desto höhere Ausgaben kamen auf sie zu. Die Schraube für die größte Ausgabenart, die Personalkosten, konnten sie zudem nicht justieren: Hier gab der Bund, jedenfalls für die Beamten, die Besoldung und Versorgung vor. Zugleich hatten die Länder auf der Einnahmenseite begrenzten Spielraum. Die Gesamthöhe der Steuereinnahmen bestimmte im Wesentlichen der Bund. Kredite konnten die Länder zwar einigermaßen frei aufnehmen, mussten aber auch Tilgung und Zinslast finanzieren. In diesem Spannungsfeld aus Aufgaben und ihrer Finanzierung hatten die Länder keine Möglichkeiten, aus eigener Kraft für die aufgabengerechte Finanzierung zu sorgen, die ihnen das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 3 und Art. 107 verheißt.¹⁷

2. Die Ergebnisse der Föderalismusreformen I und II

Die Änderungen des Grundgesetzes aus der „Föderalismusreform I“ traten zum 1. September 2006 in Kraft,¹⁸ die Änderungen aus der „Föderalismusreform II“ zum 1. August 2009.¹⁹ Der Unterschied beider Reformen wird oft daran festgemacht, dass sich die Reform 2006 „vor allem anderen als Finanzthemen“ widmete, während es bei der Reform 2009 darum ging, „die föderalen Finanzbeziehungen“ zu revidieren.²⁰ Gleichwohl wirken sich beide Reformen auf den finanziellen Handlungsspielraum der Länder aus. Die Reform 2006 betrifft vor allem die Ausgabenseite; die Reform 2009 sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite.

2.1 Einnahmenseite

2.1.1 Schuldenbremse

1969 hatte der Gesetzgeber Mechanismen eingerichtet, um die Verschuldung der Staatshaushalte zu begrenzen.²¹ Dies blieb weitgehend wirkungslos. Art. 109 Abs. 4 GG a.F. gab dem Bund die Kompetenz, Höchstbeträge und andere Bedingungen für die Kreditaufnahme zu definieren, sowie Bund und Länder zu Konjunkturrücklagen zu verpflichten. In der Kommentierung dieser Vorschrift heißt es fast 40 Jahre später noch

17 BVerfGE 72, 330 (383): „Ziel dieser Verteilung [des Finanzaufkommens] ist, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen“.

18 Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034 ff; hierzu ausführlich *Risse, Horst* 2012: Reformbestrebungen zur bundesstaatlichen Ordnung – Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse der Föderalismuskommission I, in: *Härtel, Ines* (Hrsg.) 2012: Handbuch Föderalismus, Band II, Berlin u.a., § 44, S. 493-514.

19 Gesetz vom 29.07.2009, BGBl. I, S. 2248 ff.

20 Vgl. *Kube, Hanno* 2011, in: *Herzog, Roman/Herdegen, Matthias/Scholz, Rupert/Klein, Hans* (Hrsg.): GG Kommentar, Lfg. 62 München, Art. 109 Rn. 23, 25. Zu Recht kritisch *Häde, Ulrich* 2011: Föderalismusreform in Deutschland – auf dem Weg zur dritten Stufe, in: *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*, S. 97-103 (S. 100).

21 Art. 109 GG in der Fassung vom 08.06.1967, BGBl. I, S. 581; Art. 115 GG in der Fassung vom 12.05.1969, BGBl. I, S. 357.

lapidar, dass die vorgesehene „Regelung durch Bundesgesetz [...] bisher noch nicht erfolgt“ sei.²² Davon abgesehen ließ Art. 115 GG a.F. Einnahmen aus Krediten nur insoweit zu, als sie in Ausgaben für Investitionen flossen. Zwischen 1991 und 2005 hatten die Länder diese Grenze 68 Mal überschritten.²³

Die Reform 2009 führte die sogenannte Schuldenbremse ein. Der neugefasste Art. 109 Abs. 3 GG schränkt Bund und Länder erheblich darin ein, neue Kredite aufzunehmen. Den Ländern ist es ab 2020 verboten, einen negativen Haushaltssaldo mit Krediten zu finanzieren. Hiervon ausgenommen sind Kredite, die dazu dienen, Altschulden zu tilgen. Für den Bund gilt seit 2016 eine Neuverschuldungsgrenze von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Im Vergleich zu früheren Mechanismen geht die Schuldenbremse mit einem erstaunlich hohen Grad an Regeltreue einher. Im Jahr 2009 finanzierten die Länder ihren Haushalt im Durchschnitt noch zu rund 5,8 Prozent²⁴ aus Krediten („netto“, also ohne Tilgung von Altschulden). Im Jahr 2015 lag dieser Anteil schon unter null, d.h. im Durchschnitt tilgten die Länder ihre Kredite (netto) in Höhe von rund 0,7 Prozent.²⁵ Der Bund finanziert seinen Haushalt bereits seit 2014 ohne die Aufnahme neuer Nettokredite.²⁶ Das Jahr 2016 schlossen die Länder – insgesamt – mit einem Überschuss von 8,8 Milliarden Euro ab.²⁷ Allein das Saarland und Sachsen weisen noch einen negativen Haushaltssaldo von rund 125 bzw. 143 Millionen Euro auf.²⁸

Noch nicht ausgeurteilt ist die Antwort auf die Frage, ob die Schuldenbremse verfassungsgemäß ist.²⁹ Kritiker der Schuldenbremse bemängeln, dass sie die in Art. 109 Abs. 1 GG erwähnte Haushaltsautonomie der Länder, und damit das Bundesstaatsprinzip, aushöhlt.³⁰ Sollte es bei der in 2016 erreichten Regeltreue von Bund und Ländern bleiben, würde sich diese Frage praktisch gesehen erledigen. Dies ist aber keineswegs gesichert: Als Hauptfaktoren für die vorweggenommene Regeltreue gelten die hohen Steuereinnahmen bei gleichzeitig geringem Zinsaufwand für die Finanzierung bestehender Schulden.³¹ Beide Effekte sind nur vorübergehend und kein Ersatz für strukturelle Reformen, die konjunktur- und zinsunabhängig wirken.

22 Vgl. *Siekmann* 2009, in: *Sachs* (Fn. 2), 5. Aufl., Art. 109 GG Rn. 51; die Regelung ist nie erfolgt.

23 Brief des *Wissenschaftlichen Beirats beim BMF* an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück vom 10.02.2007: Schuldenbremse für Bund und Länder, S. 1.

24 Nettokreditaufnahme im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben, vgl. *Stabilitätsrat (Hrsg.)* 2010: 2. Sitzung 10/2010, Haushaltsüberwachung Kennziffern 2010, Beschluss, S. 2.

25 Vgl. *Stabilitätsrat (Hrsg.)* 2016: 14. Sitzung 12/2016, Haushaltsüberwachung Kennziffern 2016.

26 Vgl. *BMF (Hrsg.)* 2017: Übersichten zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung, Bundeshaushalt 2012 bis 2017.

27 Vgl. *BMF (Hrsg.)* 2017: Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2016 (vorläufiges Ergebnis), BMF/V A 2, S. 1.

28 Vgl. *BMF (Hrsg.)* 2017: Die Einnahmen, Ausgaben und Kassenlage der Länder, 30.01.2017, BMF/V A 2, S. 1-2.

29 Bejahend z.B. *Kirchhof, Gregor* 2010, in: *Starck, Christian (Hrsg.)*, Kommentar zum GG, Band 3, 6. Aufl. München, Art. 109 GG Rn. 114.

30 Siehe nur *Fassbender, Bardo* 2009: Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsunfähigkeit der Länder, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, S. 737-741 (S. 740).

31 Vgl. *Bundesrechnungshof (Hrsg.)* 2016: Bemerkungen 2016, Band I, Teilband 1, S. 97.

2.1.2 Steuern

Weder die Reform von 2006 noch die Reform von 2009 haben die Kompetenz des Bundes beschnitten, im Wesentlichen die Höhe der Gesamteinnahmen des Bundesstaates aus Steuern zu bestimmen.³² Auch sind die Anteile der Länder an den Steuereinnahmen unverändert geblieben. Zwar gab es zum Teil „vehemente“³³ Forderungen der größeren Länder nach eigenen Kompetenzen in der Steuergesetzgebung. Allerdings erschien es nicht möglich, sich hierüber mit den kleineren Ländern zu verständigen. Im Ergebnis verfolgten die größeren Länder diese Vorhaben nicht weiter.³⁴

Einzige Ausnahme ist die Grunderwerbsteuer. Nach dem im Jahr 2006 in Art. 105 Abs. 2a GG neu eingefügten Satz 2 können die Länder den „Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer“ bestimmen. Die Einnahmen hieraus fließen nur bedingt in den Länderfinanzausgleich ein.³⁵ Damit können die Länder ihre Einnahmen über die Grunderwerbsteuer tatsächlich direkt erhöhen. Diesen neu gewonnenen Spielraum haben die Länder deutlich genutzt: Zwischen 2006 und 2016 erhöhten die meisten Länder die Steuersätze. Im gleichen Zeitraum verdoppelten sich die Einnahmen von rund 6 Milliarden Euro auf 12 Milliarden Euro.³⁶ Im Verhältnis zu den Steuereinnahmen der Länder in Höhe von rund 270 Milliarden Euro im Jahr 2016 macht diese Mehreinnahme immerhin gut 2 Prozent aus.³⁷ Die Verdoppelung der Grunderwerbsteuer zeigt, unter welchem Druck die Länder standen, angesichts der Schuldenbremse neue Einnahmequellen zu erschließen.

2.1.3 Gemeinschaftsaufgabe Bildung

Bildung ist Ländersache – von diesem Grundsatz macht Art. 91b GG seit 1969 eine Ausnahme.³⁸ Die Vorschrift eröffnet Bund und Ländern die Möglichkeit, in bestimmten Bildungsbereichen (einschließlich Wissenschaft und Forschung) zusammenzuwirken. Die Kosten der Zusammenarbeit vereinbaren Bund und Länder (Art. 91b Abs. 3 GG). „Vereinbarung“ heißt nicht notwendigerweise teilen; der Bund könnte auch alleine fördern.³⁹ Zwischen 2005 und 2014 lag der Länderanteil an den Kosten durchschnittlich

32 Vgl. *Siekmann* 2014 (Fn. 2).

33 *Risse, Horst* 2008: Föderalismusreform II – Stand der Verhandlungen: Konsens- und Problemfelder, in: *Baus, Ralf Thomas/Scheller, Henrik/Hrbek, Rudolf* (Hrsg.) 2009: Der deutsche Föderalismus 2020, Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II, Baden-Baden, S. 67-71 (S. 70).

34 Vgl. *Risse* 2012 (Fn. 18), Rn. 59.

35 Vgl. *Hentze, Tobias* 2017: Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich, in: *Institut der deutschen Wirtschaft* (Hrsg.): IW-Kurzbericht 11/2017.

36 Vgl. *Fabricius, Michael* 2017: Geldmaschine Grunderwerbsteuer, in: *Die Welt* vom 30.01.2017, S. 9.

37 Vgl. *BMF* (Hrsg.) 2017 (Fn. 27).

38 Art. 91b GG in der Fassung vom 12.05.1969, BGBl. I, S. 359 – im Folgenden „a.F. (1969)“; durch Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034 neu gefasst – im Folgenden „a.F. (2006)“; Abs. 1 durch Gesetz vom 23.12.2014, BGBl. I, S. 2438 neu gefasst.

39 Vgl. *Pieroth, Bodo* 2014, in: *Jarass, Hans/Pieroth, Bodo* (Hrsg.), GG Kommentar, 13. Aufl., München, Art. 91b GG Rn. 6; *Siekmann* (Fn. 2), Art. 91b GG Rn. 30; BT-Drs. 16/813, S. 17.

bei etwa einem Drittel.⁴⁰ Damit eröffnet die Bildungsk Kooperation nach Art. 91b GG den Ländern eine noch immer attraktive zusätzliche Einnahmequelle.⁴¹

Diese weitere Einnahme aus Bundesmitteln hatte für die Länder allerdings schon immer eine Schattenseite. Ihr Eigenanteil an der Kooperation bindet Mittel, über die die Länder nicht mehr anderweitig verfügen können. Stellt der Bund zum Beispiel Mittel für den Bau von Hochschulkliniken zur Verfügung, kann ein Land mit nur einem Drittel der insgesamt notwendigen Mittel eine Hochschulklinik errichten. Auf der Schattenseite der Bilanz fehlt dieses „Drittel“ aber im Haushalt unter Umständen für andere bildungspolitische Pläne des Landes, zum Beispiel um flächendeckend Lateinunterricht anbieten zu können.⁴² Abgesehen davon sind mit dem Bau einer Einrichtung noch nicht alle Kosten gedeckt: Betrieb und Unterhalt ziehen weitere Mittel der Länder ab.⁴³ Andererseits ist den Ländern „eine Ablehnung der Finanzhilfe aus politischen Gründen in der Regel unmöglich“.⁴⁴ Im Ergebnis nehmen die finanziellen Angebote des Bundes den Ländern daher einen Teil ihres Gestaltungsspielraums. Faktisch regiert der Bund damit in die Bildungspolitik der Länder hinein.

Gemessen an den Zahlen war dieser Bundeseinfluss vor den Reformen eher vernachlässigbar: Im Jahr 2005 flossen den Ländern rund 3,6 Milliarden Euro über die Kooperation nach Art. 91b GG a.F. zu.⁴⁵ Die notwendige Kofinanzierung der Länder in Höhe von 1,7 Milliarden Euro (einem Drittel) band daher nur rund 2,6 Prozent der 64,4 Milliarden Euro an Bildungsausgaben der Länder⁴⁶ im gleichen Zeitraum.

Gleichwohl drängten die Länder im Vorfeld der Reform 2006 darauf, Art. 91b GG a.F. (1969) einzuschränken.⁴⁷ Vereinfacht gesagt: Die Länder wollten sich so wenig wie möglich „dem Lockruf des Geldes“⁴⁸ aussetzen. Die wesentliche Einschränkung des reformierten Art. 91b GG a.F. (2006) betrifft den Hochschulbereich, bei dem dauerhafte Kooperationen über „Einrichtungen“ nicht mehr möglich sind, sondern nur noch vorübergehende „Vorhaben“. Die Länder standen also vor Aufgaben, die sie nun selbst, und ab 2009 zusätzlich im Korsett der Schuldenbremse, finanzieren mussten. Die Reformatoren des Föderalismus waren – finanziell gesehen – „über ihr Ziel hinausge-

40 Vgl. *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) (Hrsg.)* 2014: Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder, Finanzströme im Jahr 2014, Heft 49, Bonn, S. 10 (letzter verfügbarer Stand).

41 Vgl. Heun, Werner 2008, in: Dreier, Horst (Hrsg.) 2008, GG-Kommentar, Band III, 2. Aufl., Tübingen, Art. 91b Rn. 6: „beträchtliche Zahlungsströme“; Siekmann (Fn. 2), Art. 91b GG Rn. 6: „Vorschrift hat erhebliche finanzwirtschaftliche Bedeutung“.

42 Vgl. Risse, Horst 2005: Bildungs- und Hochschulwesen: Trennsystem oder Ingerenzen des Bundes?, in: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.) 2005: Föderalismusreform in Deutschland, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 26, S. 111-123 (S. 113).

43 Ebenda.

44 BVerfGE 41, 291 (308) – Strukturförderung.

45 Vgl. GWK 2014 (Fn. 40).

46 Vgl. *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)* 2016: Bildungsfinanzbericht 2016, Wiesbaden, S. 41.

47 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Hrsg.)* 2004: Föderalismusreform, Positionspapier der Ministerpräsidenten, Kom-Drs. 0045, S. 4.

48 Risse 2005 (Fn. 42).

schossen“⁴⁹, jedenfalls im Hinblick auf die fehlende aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder.

An den tatsächlichen Finanzströmen ab 2006 lässt sich kaum ablesen, dass sich der Anwendungsbereich des Art. 91b GG verengt hat. Von 2006 bis 2014 vervielfältigten sich die jährlichen Zahlungen des Bundes um das 2,3-fache von 3,7 Milliarden Euro auf 8,6 Milliarden Euro.⁵⁰ Der Anteil der Bundesmittel an den Bildungsausgaben der Länder ist damit gegenüber 2005 von 2,6 Prozent auf 9,7 Prozent gestiegen.⁵¹ Dies berechtigt zu der Frage, welche faktische Relevanz die Neufassung des Art. 91b GG angesichts des „Lockrufs des Geldes“ hat.

2.1.4 Finanzhilfen

Bei den Finanzhilfen des Bundes an die Länder ergab sich ein ähnliches Dilemma der Länder wie bei der Gemeinschaftsaufgabe „Bildung“. Finanzhilfen sind nur „Hilfen“; das heißt, die Länder beteiligen sich mit einem Eigenanteil. Dieser lag in der Vergangenheit meist zwischen 10 und 50 Prozent.⁵² Folgt den Ländern dem „Lockruf des Geldes“ auch bei den Finanzhilfen, band dies einen Teil ihrer Mittel und schränkte den entsprechenden Gestaltungsspielraum ein.

Thematisch war der Bund bei den Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F.⁵³ völlig frei. Erforderlich war lediglich, dass die geförderten Investitionen „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich“ waren.

Diese thematische Freiheit nutzte der Bund in „kreativer“ Weise aus, um außerhalb des Art. 91b GG Bildungsaufgaben zu finanzieren. Ein Beispiel ist das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ von 2003.⁵⁴ Hierüber hatte der Bund bis zum Jahr 2009 insgesamt 4 Milliarden Euro für den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen zur Verfügung gestellt. Kaum erkennbar war allerdings, inwieweit der Tatbestand des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. mit diesem Programm erfüllt gewesen sein sollte.⁵⁵

In einer ersten Stufe schränkte die Reform von 2006 die Finanzhilfen der Dauer und Höhe nach ein: Sie sind seither nur noch „befristet“ zulässig und „mit fallenden Jahresbeträgen“ (Art. 104b Abs. 2 GG). Vor allem aber verengten die Länder den Anwendungsbereich der Finanzhilfen auf Bereiche, in denen der Bund über „Gesetzgebungsbe-

49 So in etwas anderem Kontext *Seckelmann, Margrit* 2015: „Föderalismusreform III“ im Wissenschaftsbereich?, in: NVwZ, S. 248-252 (S. 249).

50 Vgl. *GWK* 2014 (Fn. 40).

51 Bildungsausgaben Länder 2014: 88,5 Milliarden Euro, vorläufiges Ergebnis, vgl. *Statistisches Bundesamt* 2016 (Fn. 46).

52 BT-Drs. 17/12826, S. 8-9, 13-15 (2004-2012).

53 Art. 104a GG eingefügt durch Gesetz vom 12.05.1969, BGBl. I, S. 359, geändert durch Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034; Abs. 4 seit 2009 weitgehend durch Art. 104b GG übernommen.

54 Verwaltungsvereinbarung Bund/Länder vom 29.04.2003.

55 Kritisch schon *Risse* 2005 (Fn. 42), S. 113 f; verneinend: *Winterhoff, Christian* 2005: Finanzielle Förderung von Ganztageschulen und Juniorprofessuren durch den Bund?, in: Juristenzeitung (JZ), S. 59-67 (S. 61 ff).

fugnisse“ verfügt (Art. 104b Abs. 1 GG). Seit der Reform von 2006 steht dem Bund im Bildungsbereich nur noch für Ausbildungsbeihilfen sowie Hochschulzulassung und -abschlüsse die Gesetzgebungskompetenz zu (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und 33 GG). Ursprünglich hatte der Bund angestrebt, seine Kompetenz „Hochschulzulassung“ für Finanzhilfen im Bereich des „Hochschulpaktes zwischen Bund und Ländern“ zu nutzen.⁵⁶ Bislang finanziert sich dieser Pakt jedoch auf Basis von Art. 91b GG.⁵⁷

Politische und wissenschaftliche Kommentatoren „diskreditieren“⁵⁸ die Verengung der Finanzhilfen auf Gesetzgebungsbereiche des Bundes als „Kooperationsverbot“.⁵⁹ Der Begriff ist schief. Finanzhilfen des Bundes an die Länder beruhen nicht auf einem Kooperationsverbot, sondern immer auf einer Kooperationserlaubnis.⁶⁰ Denn im Grundsatz gilt: „Bund und Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben“ (Art. 104a Abs. 1 GG). Das „Kooperationsverbot“ – oder zutreffender die „Ausgabentrennung“ – ist also in Art. 104a GG zu verorten, und nicht in der Ausnahmeerlaubnis des Art. 104b GG. Darüber hinaus lässt sich über die Notwendigkeit der „Ausgabentrennung“ im Bundesstaat kaum streiten – sie befähigt Bund und Länder, „die eigene Staatlichkeit zu entfalten. Insofern ist es unabdingbar, dass die bundesstaatliche Verfassung die finanziellen Positionen des Bundes und seiner Glieder bestimmt und absichert.“⁶¹

Die finanzielle Notlage vieler Länder führte schnell dazu, die Kooperationserlaubnis des Art. 104b GG auch in den Graubereich eigener Gesetzgebungsbefugnisse hinein weit auszulegen. Insbesondere im Bildungsbereich hat der Bundesgesetzgeber hiervon kreativen Gebrauch gemacht. Das Zukunftsinvestitionsgesetz vom 2. März 2009 zählt in § 3 Abs. 1 Nr. 1 die „Schulinfrastruktur“, „Hochschulen“ und „Einrichtungen der Weiterbildung“ zu den Förderbereichen – also zu klassischen Länderkompetenzen.⁶² Die Finanzhilfen des Bundes richten die Förderung daher „insbesondere [auf die] energetische Sanierung“ aus. Hierfür hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Anspruch genommen („Recht der Wirtschaft“).⁶³

56 BR-Drs. 462/06 (Beschluss), Anlage II, Nr. 8 „Zu Art. 104b Abs. 1 GG – Finanzhilfe“, Nr. 3.

57 Siehe die Verwaltungsvereinbarungen von Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 (Hochschulpakt I bis III), Beschlüsse vom 20.08.2007, 04.06.2009, 11.12.2014.

58 Risse 2012 (Fn. 18), Rn. 57.

59 Oeter, Stefan 2015: Bundesstaat, Föderation, Staatenverbund – Trennlinien und Gemeinsamkeiten föderaler Systeme, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 2015, S. 733-752 (S. 746): spricht sogar vom „radikalen Kooperationsverbot“.

60 Vgl. Seckelmann, Margrit 2012: Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2012, S. 701-709 (S. 701).

61 BVerfGE 72, 330 (388) – Finanzausgleich I.

62 Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 02.03.2009, BGBl. I, S. 416, 428, zuletzt geändert durch Art. 3b des Gesetzes vom 27.05.2010, BGBl. I, S. 671.

63 Vgl. BT-Drs. 16/10290, S. 7; Meyer, Hubert/Freese, Herbert 2009: Konjunkturpaket II: Art. 104b GG als Ärgernis und Garant des Föderalismus, in: NVwZ, S. 609-615 (S. 614): „erhebliche [...] Interpretationsphantasie erforderlich“.

Die Reform 2009 erweiterte die Kooperationserlaubnis des Art. 104b GG wieder etwas. Seither „kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen [...] auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.“⁶⁴ Diese Änderung macht zum Beispiel den Umweg des Zukunftsinvestitionsgesetzes über die „energetische Sanierung“ entbehrlich.⁶⁵

Wie auch im Bildungsbereich (Art. 91b GG) lässt sich zwischen den summierten Finanzhilfen des Bundes von 2002 bis 2016 und den Änderungen des Grundgesetzes im Jahr 2006 und 2009 kein Zusammenhang erkennen. Rechnet man die zwei wichtigsten statistischen Ausnahmen⁶⁶ heraus, so lagen die jährlichen Finanzhilfen sowohl in den Jahren 2002 bis 2006 als auch 2007 bis 2009 im Schnitt bei 1,6 Milliarden Euro, obwohl die Reform von 2006 den Tatbestand des Art. 104b GG verengte.⁶⁷ Die Erweiterung des Tatbestands des Art. 104b GG im Jahr 2009 hatte sogar den gegenteiligen Effekt: Seit 2010 schmelzen die jährlichen Finanzhilfen ab und bewegen sich seit 2014 im Bereich von ungefähr 1 Milliarde Euro pro Jahr.⁶⁸

2.2 Ausgabenseite

2.2.1 Beamtenbesoldung

Die Reform 2006 entließ die Länder aus dem Korsett der einheitlichen Beamtenbesoldung. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die einheitliche „Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes“ entfiel ersatzlos (Art. 74a GG a.F.). In den Folgejahren klaffte in den Ländern die Besoldung in einer Weise auseinander, die „selbst Berufsverbände und Fachleute [...] nicht für möglich gehalten hätten.“⁶⁹ Im Jahr 2016 verdiente eine Regierungsrätin in Bayern 11,3 Prozent mehr als ihr Kollege in Berlin.⁷⁰ Absolut machte dies pro Jahr einen Unterschied von immerhin rund 6.300 Euro aus. Bei Professoren kann dieser Unterschied sogar rund 12.200 Euro betragen.⁷¹

64 Art. 104b Abs. 1 S. 2 eingefügt durch Gesetz vom 29.07.2009, BGBl. I, S. 2248.

65 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* (Hrsg.) 2009: Beschlüsse vom 05.03.2009, Ko-Drs. 174, S. 110.

66 1. Finanzhilfen zum kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV: Sie entfallen ab 2007. Die Zahlungen setzen sich aber auf Grundlage von § 3 Entflechtungsgesetz (vom 05.09.2006, BGBl. I, S. 2098) vergleichbar fort; 2. Finanzhilfen nach Zukunftsinvestitionsgesetz (vom 02.03.2009, BGBl. I, S. 416, 428): Sie sind ein Sondereffekt, der auf der Finanzkrise 2008 beruht.

67 Eigene Berechnung auf Grundlage von Daten des BMF, Referat I A 4, Auskunft vom 06.03.2017 an die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

68 Ebenda.

69 Vetter, Joachim 2014: Besoldung und Versorgung der Beamten und der Richter der Länder, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, in LKV, S. 289-298 (S. 297).

70 Vgl. *Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand* 2016: Besoldungsreport 2016, S. 11 – Berlin: 56.165 Euro, Bayern: 62.501 Euro (jeweils Endstufe).

71 Vgl. Preißler, Ulrike 2016: Die W-Besoldung in 17 Variationen, in *Forschung & Lehre* 4/16, S. 316-319 (S. 318): Tabelle 3, Bayern und Thüringen.

Die Einsparungen bei der Besoldung sind auf den ersten Blick nicht gepaart mit Einsparungen bei den Stellen. Zwischen 2005 und 2014 hat der Bund die Zahl seiner Beamten von 319.000 Vollzeitäquivalenten um 4 Prozent auf 306.000 reduziert.⁷² In den Ländern hingegen stieg die Zahl von 1.162.000 auf 1.167.000 leicht an.⁷³ Allerdings verbergen sich dahinter zwei entgegengesetzte Tendenzen: Bei den finanzschwachen Ländern wie Berlin ist die Anzahl der Beamten zwischen 2005 und 2011 gesunken (-12 Prozent),⁷⁴ bei finanzstarken Ländern wie Baden-Württemberg ist sie gestiegen (+4,4 Prozent).⁷⁵ Damit haben die finanzschwachen Länder die neue Regelungskompetenz tatsächlich ausnutzen können und den Personalabbau mit einer reduzierten Besoldung flankiert. Aus gutem Grund also war in der Föderalismuskommission der Wegfall des Art. 74a GG a.F. „die zweite Kompetenzforderung der Länder von herausragender Bedeutung“.⁷⁶

Gleichwohl hat auch hier der Bund den Ländern Grenzen gesetzt, diesmal jedoch nicht über die Bundesregierung als Verhandlungspartner, sondern durch das Bundesverfassungsgericht. Das Gericht hat seit 2012 mehrere neue Besoldungsregelungen als verfassungswidrig verworfen, weil die Landesgesetzgeber gegen das Alimentationsprinzip verstoßen hatten.⁷⁷ In diesen Kanon an Jurisprudenz haben allerdings auch einige Obergerichte der Länder eingestimmt.⁷⁸

2.2.2 Bildung

Auch im Bereich der Bildung war den Ländern bei der Reform von 2006 daran gelegen, die Gestaltungskompetenzen des Bundes zurückzudrängen.⁷⁹ Das Ergebnis war eine „praktisch umfassende Zuständigkeit für den Bildungssektor“.⁸⁰ Die Rahmenkompetenz für das Hochschulwesen gab der Bund auf (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG a.F.). Ferner fielen die Gemeinschaftsaufgaben Bildungsplanung (Art. 91b GG a.F. 1969) und Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) weg.⁸¹ Finanziell haben die Länder hierdurch kaum etwas gewonnen. Die Regelungskompetenz zum Hochschulwesen bringt kaum Einsparpotential: Wesentliche Kostenfaktoren sind Personal und Investitionen; die Hochschulgesetze der Länder können diese Faktoren kaum beeinflussen. Die Bildungsplanung wiederum verursachte keine nennenswerten Kosten und existierte „zur

72 Vgl. *Deutsche Bundesbank* (Hrsg.) 2015 (Fn. 11).

73 Vgl. ebenda, dabei Anteil Beamte am Personal: 54 Prozent.

74 2005: 78.258; 2011: 68.938, vgl. *Amt für Statistik Berlin-Brandenburg* (Hrsg.) 2012: Statistischer Bericht Land Berlin, SB L III 2-j/12, S. 14.

75 2005: 184.400; 2011: 192.500, vgl. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2012, S. 100.

76 *Risse* 2012 (Fn. 18), Rn. 53.

77 Siehe nur BVerfGE 130, 263 – Professorenbesoldung Hessen; BVerfGE 139, 64 – Richterbesoldung Sachsen-Anhalt; BVerfGE 140, 240 – Beamtenbesoldung Sachsen.

78 Für verfassungswidrig zum Beispiel: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12.02.2014 – 3 A 155/09; für verfassungsgemäß z.B.: OVG Thüringen, Urteil vom 23.08.2016 – 2 KO 333/14; OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 14.12.2016 – OVG 4 B 4.13 und OVG 4 B 29.12.

79 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* (Hrsg.) 2004 (Fn. 47), S. 8 ff.

80 *Risse* 2012 (Fn. 18), Rn. 52.

81 Vgl. ebenda, Rn. 51 f.

Zeit der Föderalismusreform [ohnehin] nur noch auf dem Papier“.⁸² Die nunmehr alleinige Verantwortung für den Hochschulbau erhöht die Ausgabenseite der Länder offensichtlich. Die neue Möglichkeit, über den neugefassten Art. 91b GG (Einrichtungen außerhalb von Hochschulen) Bundesmittel zu erhalten, kompensiert dies nur zum Teil. Mit anderen Worten: Bildung kostet Geld. Ausgabentrennung setzt aufgabengerechte Finanzausstattung voraus. Fehlt es der zuständigen Ebene daran, lässt sich die notwendige Qualität nicht sichern.

2.2.3 Vollzug von Bundesgesetzen

Auf der Einnahmenseite bestimmen vor allem Bundesgesetze, wieviel in den Gesamtopf an Steuern einfließt. Spiegelbildlich dazu kann der Bund über seine Gesetze aber auch die Ausgaben der Länder bestimmen. Die Kosten aus dem Vollzug von Bundesgesetzen trägt im Grundsatz nicht, wer sie erlässt (der Bund), sondern wer sie umsetzt (die Länder) – Art. 104a Abs. 1 GG (Vollzugskonnexität). Die Alternative hierzu – „Wer bestellt, bezahlt“⁸³ – ist für die Länder allerdings auch wenig attraktiv. So würde der Bund die Kosten seiner Gesetze zwar tragen. Er müsste aber versuchen, die Länder durch Einzelweisungen zu einer möglichst sparsamen Umsetzung anzuhalten. Dies würde die Eigenstaatlichkeit der Länder weiter schwächen.⁸⁴ Wahlweise könnte der Bund den Ländern für die Kosten jedes neuen Gesetzes einen entsprechend höheren Anteil an den Steuereinnahmen zuweisen. Aber auch dies ist unbefriedigend – langwierig verhandelte „Mini-Finanzausgleiche“ wären notwendig zu jedem einschlägigen Bundesgesetz.⁸⁵

Als letzte Option verbliebe daher nur noch ein Zustimmungsvorbehalt der Länder. Hiermit im Konflikt stand aber das Ziel der Föderalismusreform, die Quote zustimmungsbedürftiger Gesetze zu senken.⁸⁶ Im Ergebnis sah die Reform von 2006 daher eine Art Kompromiss vor: Bundesgesetze, die über die Länder Geldleistungen an Dritte gewähren, sind zustimmungsfrei, wenn der Bund die Ausgaben trägt. Zugleich erhält der Bund die Finanzierungskompetenz für diese Ausgaben (Art. 104a Abs. 3 GG). Bei Bundesgesetzen, die über die Länder geldwerte Sach- und Dienstleistungen gewähren, bedarf es der Zustimmung der Länder (Art. 104a Abs. 4 GG). Der Bund erhält in diesem Bereich keine weitere Finanzierungskompetenz.⁸⁷

Insgesamt gilt also auch in diesem Bereich: Einerseits halten die Länder den Bund aus ihrem Kompetenzbereich weitestgehend heraus. Andererseits müssen sie diesen „verteidigten“ Kompetenzbereich selbst finanzieren.

82 Seckelmann (Fn. 60), S. 704.

83 Vgl. Kirchhof, Ferdinand 2004: Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 977-986 (S. 978).

84 Vgl. Risse 2012 (Fn. 18), Rn. 33.

85 Vgl. ebenda, Rn. 34.

86 Vgl. ebenda, Rn. 32; BT-Drs. 16/813, S. 7; Scharpf, Fritz 2009: Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Band 64, Frankfurt a. M., S. 78 ff.

87 Vgl. Risse 2012 (Fn. 18), Rn. 37.

Immerhin ist es offenbar gelungen, die Quote der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu senken. Einer Studie von 2016 zufolge hat die Föderalismusreform die Anzahl „durchaus nennenswert zurückgeschnitten [...], auch wenn die optimistische Prognose einer Halbierung der Zustimmungquote nicht erreicht wurde“ (2005: rund 60 Prozent, 2015: rund 40 Prozent).⁸⁸

3. Nach den Reformen: die weitere Diskussion

„Während die Länder die Gestaltungsmacht besitzen, fehlt ihnen das dazu nötige Geld. Der Bund hat es, kann es aber in den Ländern nicht einsetzen.“⁸⁹ – Dieses Zitat umschreibt die auch nach den Reformen fortbestehende Crux.

Was den Bildungs- und Wissenschaftsbereich anbelangte, erstreckte sich die Bandbreite der Kritik an den neuen, „vergleichsweise engen Grenzen“⁹⁰ des Art. 91b Abs. 1 GG (a.F. 2006) von „unbefriedigend“,⁹¹ „wenig gelungen“⁹², „kontraproduktiv“⁹³ bis hin zu „offensichtliches Ärgernis“.⁹⁴

In der Praxis suchten Bund und Länder nach kreativen Auswegen. Ein Beispiel ist die indirekte Finanzierung der Universität Kiel. Das Institut für Meereswissenschaften wurde von einem Leibniz-Institut (Finanzierungsanteil Bund: 50 Prozent) in ein Helmholtz-Institut überführt (Finanzierungsanteil Bund: 90 Prozent). Die ersparten Ausgaben halfen der Universität, die Finanzierung ihrer Medizinischen Fakultät zu sichern.⁹⁵ Ähnlich gelagert ist die Ausgliederung des Berliner Museums für Naturkunde aus der Humboldt-Universität zu Berlin in eine neue Leibniz-Stiftung.⁹⁶ Bei der Mitfinanzierung der „Exzellenzinitiative“ war zumindest umstritten, ob diese verfassungsgemäß war.⁹⁷ Insgesamt galt: Wo kein Kläger, da kein Richter.⁹⁸ Mahnende Worte, „die beste-
hende Zuständigkeitsverteilung zu achten und die Länder finanziell so auszustatten,

88 Vgl. Stecker, Christian/Heilmann, Georg 2016, in: *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (Hrsg.): 10 Jahre Föderalismusreform – Wie hat sich der Anteil der Zustimmungsgesetze mit Bundesratsveto verändert?*, S. 3.

89 Schmoll, Heike 2010: Bildungspolitik in der Sackgasse, in: *Frankfurter Allgemeine (F.A.Z.)* vom 11.08.2010, S. 1.

90 Wolff, Johanna 2015: Der neue Artikel 91 b GG, in: *DÖV* 2015, S. 771-780 (S. 772).

91 Ebenda.

92 Oebbecke, Janbernd 2008: Verwaltungszuständigkeit, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. Heidelberg*, § 136 Rn. 157.

93 Geis, Max-Emanuel/Krausnick, Daniel 2012, in: *Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch des Föderalismus, Band III, Berlin Heidelberg*, § 63 Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 275-299, Rn. 33.

94 Seckelmann (Fn. 49), S. 248.

95 Vgl. Kurzmeldung „Bund rettet Mediziner Ausbildung in Lübeck“, in: *Forschung und Lehre* vom 08.08.2010.

96 *Abgeordnetenhaus von Berlin*, Drs. 16/1718 vom 09.09.2008.

97 Siehe nur Sieweke, Simon 2011: Die Verfassungswidrigkeit der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, in: *DÖV* 2011, S. 435-437; Wagner, Hellmut 2011: Die Verfassungsmäßigkeit der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, in: *DÖV* 2011, S. 427-434.

98 Vgl. Geis, Max-Emanuel 2013: Das „Kooperationsverbot“ des Art. 91b GG, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)* 2013, S. 305-318 (S. 308).

dass sie ihre Aufgaben in diesem Bereich wahrnehmen können“, verhalten offenbar ungehört.⁹⁹

Statt sich dem Verfassungspostulat der aufgabengerechten Finanzausstattung zu nähern, ertönte erneut der Ruf nach „mehr Bund“ und es folgte 2014 die (erneute) Reform des Art. 91b GG.¹⁰⁰ Wegen der Schuldenbremse zweifelte der Bundesrat daran, ob die Länder ihre bildungspolitischen Ziele erreichen können.¹⁰¹ Die Neufassung von Art. 91b GG sollte „die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine erweiterte Kooperation von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich“ schaffen.¹⁰² Die Reform betrifft ausschließlich den Wissenschaftsbereich. Statt „einzelner thematisch begrenzter und/oder zeitlich befristeter Projekte“¹⁰³ kann der Bund sich nunmehr auch an der „institutionellen, langfristigen, auch gänzlich unbefristeten Förderung der Hochschulen“ beteiligen, einschließlich ihrer Grundfinanzierung.¹⁰⁴

Auch die erweiterten Grenzen des Art. 91b GG erschienen bald wieder zu eng. Ein Beispiel ist der im Oktober 2016 angekündigte „Digital-Pakt“ zwischen Bund und Ländern. Der Bund hat hierfür 5 Milliarden Euro für die digitale Ausstattung von Schulen mit Breitbandanbindung und Geräten in Aussicht gestellt. Weil sich der Bund nicht auf Art. 91b GG berufen konnte, sollte Art. 91c GG (Zusammenarbeit bei der Informationstechnik) die Grundlage bieten. Kommentatoren bezeichneten dies als „Kunstgriff“¹⁰⁵ und „wackelige Brücke“.¹⁰⁶ Im Umfeld einer ungebrochenen Gestaltungsfreude des Bundes, dort offenbar vorhandener Finanzmittel und einer finanziellen Mangellage der Länder gedeihen solche Konstruktionen.

4. Die aktuelle „Föderalismusreform III“

Am 1. und 2. Juni 2017 haben Bundestag und Bundesrat einer Änderung von dreizehn Artikeln des Grundgesetzes zugestimmt,¹⁰⁷ die die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu regelt.¹⁰⁸ Alles in allem stärkt die Grundgesetzänderung den Einfluss des

99 Vgl. *Häde* 2011 (Fn. 20), S. 103.

100 Siehe Fn. 38.

101 BT-Drs. 17/10956, Anlage 3, Stellungnahme des Bundesrates, S. 9. Die Annahme einer Kausalität der Schuldenbremse erstaunt – oder sind die Länder der Auffassung, dass sie die Grundfinanzierung ihrer Bildungseinrichtungen richtigerweise dauerhaft durch Kredite sichern sollen?

102 BT-Drs. 18/2710, S. 1.

103 *Wolff* 2015 (Fn. 90), S. 773.

104 Vgl. ebenda.

105 F.A.Z. vom 13.10.2016, Bundesregierung schenkt Ländern Schul-Computer, S. 17.

106 Bildungssenator von Hamburg, *Ties Rabe* (SPD), zitiert nach *Plüm, Markus* 2016: Das Ende der Kreidezeit, in: *Rheinische Post* vom 15.10.2016, S. 2.

107 BT-Drs. 18/11131, angenommen am 01.06.2017 in der Ausschussfassung BT-Drs. 18/12588, BT-PIPr. 18/237, S. 24028A; BR-Drs. 430/17 (Beschluss) vom 02.06.2017.

108 Zum Verhandlungsverlauf: *Henneke, Hans-Günter* 2017: Die wilden 13, in: DVBl, S. 214-222 (S. 215 f.); *Junkernheinrich, Martin* 2016: Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: ein Erfolg?, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, S. 403-430 (S. 410-419).

Bundes.¹⁰⁹ Kritik hieran blieb nicht aus. So sprach der Bundesrechnungshof von einem „weitreichenden Schritt [...], der von der klaren verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung im föderalen System wegführt“.¹¹⁰ Der Präsident des Bundestages stimmte gegen den Gesetzentwurf: „Wir laufen sehenden Auges in einen Zentralstaat und singen dabei föderale Lieder“.¹¹¹

4.1 Einnahmenseite

Die wesentlichen Änderungen betreffen die Einnahmenseite der Länder. Ihre unterschiedliche Finanzkraft gleichen die Länder künftig nicht mehr untereinander aus. Die unterschiedliche Finanzkraft findet stattdessen schon bei der Verteilung der Umsatzsteuer unmittelbar Berücksichtigung. Damit „entsolidarisieren“ sich die Länder „deutlich“.¹¹² Ergänzende Zuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder knüpfen sich künftig an niedrige Steueraufkommen der Gemeinden oder einen – gemessen an der Einwohnerzahl – unterdurchschnittlichen Anteil an Fördermitteln aus Art. 91b GG (Art. 107 GG n.F.). Damit führt der Gesetzgeber über die Hintertür die Einwohnerzahl eines Landes als Kriterium für die Förderung nach Art. 91b GG ein.¹¹³

Ferner überwacht der Stabilitätsrat nunmehr auch die Regeltreue bei der Schuldenbremse (Art. 109a GG n.F.). Den Ländern Saarland und Bremen kann der Bund hierzu besondere Sanierungshilfen gewähren (Art. 143d GG n.F.). Art. 125c GG (n.F.) verlängert die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen und Verkehrsverhältnisse in Gemeinden. Art. 104c GG (n.F.) sieht erstmals Finanzhilfen des Bundes im Bildungsbereich vor („kommunale Bildungsinfrastruktur“). Damit erfasst die Vorschrift zum Beispiel den vorgenannten „Digital-Pakt“ von Bund und Ländern.

4.2 Ausgabenseite

Auf der Ausgabenseite erhält der Bund vor allem mehr Einfluss-, Informations- und Prüfungsrechte bei Finanzhilfen und anderen Mischfinanzierungen (Art. 104b, Art. 114 GG n.F.).

Im Bereich der Steuerverwaltung kann der Bund Zuständigkeiten länderübergreifend übertragen (Art. 108 GG n.F.). Hierzu ist zwar das Einvernehmen der betroffenen Länder erforderlich; allerdings ist auch hier faktisch eine Sogwirkung hin zu finanzstärke-

109 Kritisch *Korioth, Stefan* 2016, in: ifo Schnelldienst vom 22.12.2016, S. 9 (Länder „marginalisieren“ sich selbst); *Lenk, Thomas/Glinka, Philipp* 2016, ebenda, S. 12 („empfindliche Zweifel“); *Heinemann, Friedrich* 2016, ebenda, S. 15 („fiskalische Entmachtung der Landesebene“); *Junkernheinrich* 2016 (Fn. 108), S. 421; siehe aber *Wieland, Joachim* 2016, ebenda, S. 18 (Länder „durch die Stärkung ihrer Finanzkraft gefestigt“).

110 Schriftliche Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 06.03.2017, S. 5.

111 Zitiert in: Handelsblatt vom 19.05.2017, Lammert lehnt Finanzreform ab, S. 12.

112 *Henneke* 2017 (Fn. 108), S. 217; siehe auch *Kadelbach, Stefan* 2017: Zu viel Verfassungsrecht? Die Hessische Verfassung im föderalen System Europas, in: DÖV, S. 81-90 (S. 85): Länder als „Kostgänger des Bundes“.

113 Kritisch *Henneke* 2017 (Fn. 108), S. 218: „rechtspolitisch schlicht ein Skandal“.

ren Ländern denkbar, deren Steuerverwaltung eine länderübergreifende Zuständigkeit einfacher schultern kann. Eine ähnliche Reform hatte der Bund schon 2004 der Föderalismuskommission vorgeschlagen – damals allerdings ohne Erfolg.¹¹⁴

5. Fazit: Schwächung des Föderalismus

Die Reformen seit 2006 haben vor allem den Bund gestärkt. Höhere Einnahmen der Länder ohne Einfluss des Bundes lehnt die Bundesregierung ab, „da die übertragenen Mittel der Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeit des Bundes entzogen wären“.¹¹⁵ In der finanziell angespannten Haushaltslage sind die Länder daher zunehmend bereit, sich ein Mehr an Bundesmitteln durch ein Weniger an Autonomie zu „erkaufen“.¹¹⁶ Die Zahlungsflüsse des Bundes an die Länder haben in den vergangenen zehn Jahren stetig zugenommen. Dies steht in einem bemerkenswerten Widerspruch zu der „Überzeugung [der Bundesregierung], dass bereits jetzt die Finanzausstattung des Bundes deutlich ungünstiger ist als die der Länder.“¹¹⁷

Um sich als Gliedstaaten im Bundesstaat zu behaupten, hätten die Länder in den diversen Stadien der Föderalismusreformen in eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Bund über ihre Finanzausstattung eintreten müssen. Ziel hätte es sein müssen, die finanziellen Mittel zu erstreiten, die die eigenverantwortliche und vom Bund unbeeinflusste, gestaltende Wahrnehmung originärer Länderkompetenzen ermöglichen. Das gilt vor allem für den Bildungsbereich. Stattdessen haben die Länder einmütig jedes Unterstützungsprogramm des Bundes freudig aufgegriffen, auch wenn dies erneut zur Aufgabe eines Stückchens eigener Autonomie führte. Kein Wunder, dass nicht nur Bund und Länder, sondern offenbar auch die Bürgerinnen und Bürger „föderalismusmüde“ sind. In einer Umfrage aus dem Jahr 2016 sprechen sich 59 Prozent der rund 2.000 Befragten dafür aus, die Beamtenbesoldung wieder in die Zuständigkeit des Bundes zu überführen (21 Prozent: Länder).¹¹⁸ Auch um „Schulen und Hochschulen“ soll sich 54 Prozent der Befragten zufolge vorrangig der Bund kümmern (26 Prozent: Länder). Den Ländern traut eine Mehrheit der Befragten aus insgesamt 15 Politikbereichen nur die „Kultur“ (63 Prozent) und die „Ladenschlusszeiten“ (55 Prozent) zu.

114 Vgl. BMF (2004): Aktionsprogramm „Mehr Effizienz in der Steuerverwaltung“, S. 5.

115 BT-Drs. 17/10956, Anlage 4, Gegenäußerung der Bundesregierung, Zu Nr. 2 (Stand: 2012), S. 10.

116 Kadelbach 2017 (Fn. 112); Henneke, Hans-Günter 2016: Auf der Intensivstation, in: F.A.Z. vom 27.10.2016, S. 6: „Die Länder haben ihre Gestaltungsmacht verkauft und lassen sich freiwillig zu Provinzen des Bundes degradieren“.

117 BT-Drs. 17/10956, Fn. 115.

118 Deutscher Beamtenbund und Tarifunion (Hrsg.) 2016: Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst (Daten/Analyse: forsa), S. 33; an 100 Prozent fehlende Angaben = „weiß nicht“.

Flucht in die Intransparenz: Zur Neuordnung der Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern

Christian Seiler

Der Deutsche Bundestag hat am 1.6.2017 mit Zustimmung des Bundesrates vom folgenden Tag ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹ verabschiedet. In jeweils gleicher Sitzung haben beide Organe auch ein begleitendes Artikelgesetz mit den zugehörigen Ausführungsbestimmungen² beschlossen, dessen Ausfertigung und Verkündung demnächst anstehen. Nach dem in der Öffentlichkeit entstandenen Eindruck sollen diese Regelungen vor allem den umstrittenen Länderfinanzausgleich abschaffen oder zumindest ersetzen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass diese vordergründig grundlegende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen abgesehen von einem deutlich höheren Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer (sowie weiteren Finanztransfers des Bundes an die Länder) kaum grundsätzliche strukturelle Neuerungen mit sich bringt. Die vorhandenen Aufteilungs- und Ausgleichsmechanismen werden vielmehr in für den Außenstehenden unkenntlicher Art und Weise fortgeschrieben, dabei allerdings im Detail nochmals komplexer ausgestaltet. Mindestens die gleiche Aufmerksamkeit verdienen daneben die begleitenden Änderungen an der Peripherie der föderalen Finanzbeziehungen, mit denen der Bund sich als Preis für seine finanzielle Großzügigkeit zusätzliche Einflussmöglichkeiten auf das Länderhandeln sichert.

1. Der Weg zur Neuregelung

Den Anlass zur Änderung des Grundgesetzes gab ein einfachgesetzlicher Regelungsbedarf. So läuft die bisherige einfachrechtliche Ausgestaltung der Finanzausstattung von Bund und Ländern im Maßstäbe³ und im Finanzausgleichsgesetz⁴ zum 31.12.2019 aus. Eine Revision ihres Regelwerkes steht daher schon länger auf der Tagesordnung. Überdies haben zwei der drei ständigen Geberländer des horizontalen Länderfinanzausgleichs (Art. 107 Abs. 2 S. 1-2 GG a.F.) ein abstraktes Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht angestrengt⁵, um die Beachtung der verfassungsgerichtli-

1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13.7.2017, BGBl. I 2017, S. 2347 ff.

2 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017, BGBl. I 2017, S. 3122 ff.

3 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 09.09.2001, BGBl. I 2001, S. 2302 ff.

4 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20.12.2001, BGBl. I 2001, S. 3955 (3956 ff.).

5 BVerfG, Az. 2 BvF 1/13, auf Antrag der Landesregierungen von Bayern und Hessen.

chen⁶ Vorgaben für einen maßstabgerechten und zugleich angemessenen Finanzkraftausgleich durchzusetzen.

In dieser Situation haben sich zunächst die Ministerpräsidenten der Länder untereinander und dann die Ländergesamtheit mit der Bundesregierung auf einen politischen Kompromiss geeinigt. Festgehalten wurde er in einem informellen Beschluss vom 14.10.2016⁷, der bereits alle wichtigen Neuerungen enthielt. Da diese partiell von der vorgefundenen Verfassungslage abweichen, aber vermutlich auch um die mühsam erzielte Einigung gegen eine etwaige verfassungsgerichtliche Überprüfung zu immunisieren, verständigte man sich auf eine zeitlich parallele, inhaltlich verzahnte Änderung von Grundgesetz und einfachem Recht mit bewusster Konstitutionalisierung auch ausgestaltender Einzelheiten. Vor diesem Hintergrund beließ das anschließende Gesetzgebungsverfahren dem verfassungsändernden Gesetzgeber kaum mehr als eine Notarfunktion. So gossen die Regierungsentwürfe zu beiden Artikelgesetzen⁸ den nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellten Kompromiss von Bundes- und Landesspitzen in Gesetzestexte. Die wenigen hiernach eingeflochtenen Änderungen auf Anregung insbesondere des Bundesrates⁹ bezogen sich vor allem auf die begleitenden Erweiterungen verschiedener Bundeskompetenzen, nicht aber auf den finanzverfassungsrechtlichen Kern der Neuregelung, ließen also die föderale Aufteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens und den sich anschließenden Finanzkraftausgleich unberührt. Die primäre inhaltliche Verantwortung des Bundestages¹⁰ für einen gerechten Ausgleich der institutionellen Eigeninteressen von Bundes- und Länderexekutiven sowie die vom Bundesverfassungsgericht zu ihrer Absicherung eingeforderte dreischichtige Struktur¹¹ von grundgesetzlichen Vorgaben, abstrakten Aufteilungskriterien im Maßstäbengesetz und zeitlich wie inhaltlich nachfolgender Ausformung im Finanzausgleichsgesetz haben bei alledem keine Rolle gespielt.

-
- 6 Siehe insbesondere *BVerfGE* 72, 330 (382 ff.); *BVerfGE* 86, 148 (213 ff.); *BVerfGE* 101, 158 (214 ff.).
- 7 Der verfassungsändernde Gesetzgeber stellt diesen Beschluss ausdrücklich an die Spitze seiner Begründung und zieht ihn in seinen (im Übrigen eher aussagearmen) Ausführungen durchgehend als maßgebendes Argument heran; BR-Drucksache 769/16, S. 1 ff.
- 8 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 15.12.2016, BR-Drucksache 769/16; Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahre 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 30.12.2016, BR-Drucksache 814/16.
- 9 Siehe die Stellungnahmen des Bundesrates vom 10.02.2017, BR-Drucksache 769/16 (Beschluss) und BR-Drucksache 814/16 (Beschluss). Weitere Modifikationen brachten zwei Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses vom 31.5.2017, BT-Drucksache 18/12588 und BT-Drucksache 18/12589.
- 10 Die Primärverantwortung des Bundestages, nicht des Bundesrates soll ein nicht maßstabgebundenes Aushandeln des Finanzausgleichs zwischen den Ländern verhindern. Deutlich *BVerfGE* 101, 158 (219): „Damit begegnet eine Gesetzgebungspraxis, die das Finanzausgleichsgesetz faktisch in die Verantwortlichkeit des Bundesrates verschiebt, verfassungsrechtlichen Einwänden.“ Vgl. auch bereits *BVerfGE* 72, 330 (396): Der Bundesgesetzgeber „darf sich nicht etwa damit begnügen, politische Entscheidungen einer Ländermehrheit ohne Rücksicht auf deren Inhalt zu beurkunden“.
- 11 *BVerfGE* 101, 158 (214 ff.).

2. Die Neuerungen im Einzelnen

2.1. *Steueraufteilung und Finanzausgleich*

Im Mittelpunkt der Neuregelung stehen die Aufteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern und der nachfolgende Ausgleich der Länderfinanzkraft. Er ist – herkömmlich und bei Lichte betrachtet auch in Zukunft¹² – in vier Stufen gegliedert, deren Reihenfolge und je eigene Rationalität zu beachten sind.¹³

Auf einer ersten Stufe wird das gesamtstaatliche Steueraufkommen gemäß Art. 106 GG vertikal zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit (einschließlich der zur Länderebene zählenden Kommunen) aufgeteilt. Die Verfassungslage hat sich insofern nicht geändert. Indes ist die auf Art. 106 Abs. 3 GG gestützte einfachgesetzliche Aufteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer vollständig überarbeitet worden. § 1 FAG enthält künftig statt der bisherigen Aufzählung komplexer Detailregelungen in 21 kaum noch lesbaren Sätzen eine pauschale Zuweisung an beide Staatsebenen (nach Abzug des von Art. 106 Abs. 5a GG geforderten kommunalen Vorweganteils). Inwiefern sich diese Zahl auf die verfassungsrechtlichen Aufteilungskriterien der Sätze 3-6 von Art. 106 Abs. 3 GG, insbesondere auf das Verhältnis von „laufenden Einnahmen“ und „notwendigen Ausgaben“ des Bundes wie der Länder zurückführen lässt (S. 4 Nr. 1)¹⁴, bleibt jedoch unklar, zumal § 4 MaßStG auch keine brauchbaren Maßstäbe liefert und die Gesetzesbegründung¹⁵ zu dieser Frage schweigt. Ausschlaggebend scheint vielmehr das ohne nachvollziehbare Herleitung gesetzte quantitative Ergebnis gewesen zu sein. Der Anteil der Ländergesamtheit am vertikal aufgeteilten Umsatzsteueraufkommen wird in dem Maße erhöht, in dem er als Verhandlungsmasse bei der sich anschließenden horizontalen Umsatzsteueraufteilung benötigt wird, um alle Länder politisch zufrieden zu stellen.

Dies leitet über zur zweiten Stufe, der horizontalen Steueraufteilung. Art. 107 Abs. 1 GG ordnet den einzelnen Ländern die anteiligen Steuerbeiträge ihrer Bürger als „je Eigenes“ zu.¹⁶ Im Einzelnen gilt es nach Steuerarten zu differenzieren. Während alle übrigen bundesgesetzlich geregelten Gemeinschaft- und Landessteuern weiterhin nach ihrem „örtlichen Aufkommen“ (S. 1) zugewiesen werden und daher entsprechend zerlegt werden müssen (S. 2-3)¹⁷, wird der (erhöhte) Länderanteil an der Umsatzsteuer

12 Siehe sogleich.

13 Siehe zum Folgenden auch *Seiler, Christian* in: *Maunz/Dürig: Grundgesetz*, Art. 106, Rn. 33 ff. (Veröffentlichung in Vorbereitung).

14 Nicht eingelöst worden ist auch der Verfassungsauftrag zur Ausrichtung an einer mehrjährigen Finanzplanung (S. 4 Nr. 1 S. 2 von Art. 106 Abs. 3 GG).

15 In der Gesetzesbegründung findet sich statt einer Ausrichtung an den nicht dispositiven Maßstäben der Verfassung lediglich der Hinweis, die Neuregelung setze den Beschluss vom 14.10.2016 um; BR-Drucksache 814/16, S. 53. In den konkreten Erläuterungen wird dann immerhin hinzugefügt, dass in diesen Beträgen die Auswirkungen der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht (Art. 106 Abs. 3 S. 5 GG) einberechnet seien; BR-Drucksache 814/16, S. 75.

16 Konkretisierungsbedürftige Leitlinie der horizontalen Aufteilung ist „das Entstehen von Steuerkraft im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes“; *BVerfGE* 101, 158 (221). Gleichsinnig zuvor *BVerfGE* 72, 330 (390 ff.): Zerlegung nach „wirklicher Steuerkraft“.

17 Einzelheiten regelt das Zerlegungsgesetz. Hierzu *BVerfGE* 72, 330 (390 ff., 406 ff.).

künftig anders als bisher aufgeteilt. Sachgerechter Regelmaßstab bleibt dabei auch in Zukunft die Einwohnerzahl als typisierender Indikator eines bundesweit einheitlichen Pro-Kopf-Verbrauchs und folglich auch eines entsprechenden regionalen Umsatzsteueraufkommens (S. 4). Hingegen entfällt die bisherige Option eines (asymmetrischen) Vorwegausgleichs durch vorab aus dem Aufteilungsvolumen entnommene Ergänzungsanteile (nur) an Länder, deren Aufkommen aus den übrigen Gemeinschaft- und Landessteuern unter dem Bundesdurchschnitt verbleibt.

Allerdings gilt diese sinnvolle und bis hierhin auch transparente Aufteilung der Umsatzsteuer nur „vorbehaltlich der Regelungen nach Absatz 2“. Dort fand sich bislang als eigenständige dritte Systemstufe ein horizontaler Finanzkraftausgleich in Gestalt des „Länderfinanzausgleichs“ (S. 1-2 a.F.). An seine Stelle treten nun finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteueraufteilung nach der zweiten Stufe (S. 1-4 n.F.).

Die bisherigen Ausgleichsleistungen werden also zumindest vorgeblich in die logisch vorrangige Ertragszuordnung integriert, was das einfache Recht zusätzlich durch einen Begriffswechsel vom „(Länder)Finanzausgleich“ hin zum „Finanzkraftausgleich“¹⁸ zum Ausdruck bringen soll. Bei näherer Betrachtung erweist sich die damit behauptete Systemumstellung indes als Etikettenschwindel, der die je verschiedene Eigenlogik von Steueraufteilung (als Abbild regionaler Steuerkraft) und Finanzkraftausgleich (als der föderalen Solidarität geschuldete Ergebniskorrektur)¹⁹ und die zugehörigen Maßstäbe ihrer Bemessung zwar formal verdeckt, aber materiell konserviert.

Die Notwendigkeit, auch in Zukunft an einer analytischen Unterscheidung beider Einzelschritte festzuhalten, folgt schon aus ihren grundverschiedenen Bezugsgrößen: Während sich die zweite Systemstufe auf die Zuordnung gesamtstaatlich vereinnahmter Steuern beschränkt (hier der Umsatzsteuer), korrigiert der Finanzkraftausgleich – bisher wie künftig – die Finanzkraft als erst nach dem Abschluss der Steuerzuordnung feststehende Summe aller verfügbaren Finanzmittel (einschließlich nichtsteuerlicher Einnahmen).²⁰ Wäre der Finanzkraftausgleich hingegen Bestandteil der Steueraufteilung, würde er im Wege eines infiniten Regresses auf seine eigene Ausgangsgröße zurückwirken.

18 So durchgängig §§ 5 ff. MaßStG n.F., §§ 4 ff. FAG n.F.

19 *BVerfGE* 101, 158 (221) unterscheidet prägnant die „eigene, Bund und Ländern originär zustehende Finanzausstattung“ (Art. 106, 107 Abs. 1 GG a.F.) und die „subsidiäre Korrektur dieser von der Verfassung grundsätzlich gewollten Ertragsaufteilung“ (Art. 107 Abs. 2 S. 1-2 GG a.F.).

20 Die Finanzkraft umfasst grundsätzlich alle Ländereinnahmen ungeachtet ihrer Herkunft oder konkreten Verwendung. Siehe hierzu *BVerfGE* 72, 330 (397 ff.); *BVerfGE* 101, 158 (222 ff.).

Bestätigt wird diese fortbestehende Wesensverschiedenheit von Aufteilung und Ausgleich auch dadurch, dass die vermeintliche interne Modifikation der horizontalen Umsatzsteuerzuteilung nicht an das hierfür verfügbare Aufteilungsvolumen dieser Steuerart gekoppelt ist, ja dieses sogar umfangmäßig überschreiten kann. Als Folge dessen kann der finanzkraftabhängige „Abschlag“ eines materiell ausgleichspflichtigen Landes seinen nach Einwohnerzahl bemessenen Anteil an der Umsatzsteuer auch übersteigen. Der Solidarbeitrag lässt sich dann in Höhe des Unterschiedsbetrages nicht mehr mit dem eigenen Steueranspruch verrechnen und tritt folgerichtig als „Nachschusspflicht“²¹ sichtbar zutage. Der auch unterhalb dieser Schwelle wesensgleiche Finanzkraftausgleich zeigt spätestens an dieser Stelle sein wahres Gesicht einer materiellen Ausgleichsleistung.

Gegen ein gewandeltes Verständnis des Finanzkraftausgleichs spricht zudem die Kontinuität seiner inneren Maßstäbe. Bereits die unveränderte systematische Verortung im Ausgleichsregime des Abs. 2 offenbart seinen materiellen Charakter. Auch sind die Kriterien zur Bestimmung der „Finanzkraft“ und ihres „angemessenen“ Ausgleichs im Verfassungstext nahezu wortlautidentisch und im einfachen Recht weitgehend änderungsfrei fortgeschrieben worden.²² Bezeichnend für den konservierenden Charakter der grundgesetzlichen Neuregelung ist insofern gerade ihre wichtigste Änderung: Die system- und zuvor auch grundgesetzwidrige anteilige Nichtberücksichtigung der bergrechtlichen Förderabgabe bei der Ermittlung der Länderfinanzkraft wird nun verfassungsfest abgesichert, so dass ihr zwischenzeitlich vom Bundesverfassungsgericht²³ durchgesetzter vollumfänglicher Ansatz wieder zurückgenommen werden kann.²⁴ Andere einfachrechtliche Privilegien wie namentlich die ökonomisch folgenreiche „Einwohnerveredelung“ der Stadtstaaten²⁵ bleiben von den Änderungen schlicht unberührt und werden dadurch unhinterfragt perpetuiert.

21 § 10 Abs. 2 S. 2 FAG n.F.: „Soweit die Höhe des Abschlags eines Landes seinen nach § 2 ermittelten Anteil übersteigt, ist der Unterschiedsbetrag von diesem aufzubringen.“

22 Die wichtigsten Änderungen betreffen die Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen, die in § 8 Abs. 3 FAG n.F. von vormals 64 auf jetzt 75 Prozent angehoben werden, sowie den Ausgleichstarif, der bislang progressiv von 44 auf bis zu 75 Prozent anstieg und nun gemäß § 10 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 FAG n.F. einheitlich 63 Prozent der Fehlbeträge bzw. Überschüsse (bezogen auf den in der Ausgleichsmesszahl abgebildeten Bundesdurchschnitt) beträgt; BR-Drucksache 814/16, S. 54.

23 BVerfGE 72, 330 (410 ff.).

24 In der Gesetzesbegründung wird anstelle eines Arguments für die Aufwertung zum Verfassungsinhalt lediglich erwähnt, dass das BVerfG die gleichgerichtete frühere Gesetzeslage beanstandet hat. Eine Auseinandersetzung mit dem für das Gericht maßgeblichen Einwand einer ungerechtfertigten Bevorzugung der Empfängerländer der Förderabgabe findet nicht statt. Siehe BR-Drucksache 769/16, S. 17 f – Das einfache Recht setzt die Förderabgabe ohne weiterführende Erläuterung zu nur noch 33 Prozent ihres Aufkommens an (§ 7 Abs. 2 FAG n.F.).

25 § 9 Abs. 2-3 FAG: rechnerische Aufwertung der Einwohnerzahl um 35 Prozent (das heißt kalkulatorische Abwertung der Finanzkraft pro Einwohner auf ca. 74 Prozent). – Als Folge dieser allein dem Verhältnis von Stadt und Umland geschuldeten Sonderregelung wird die äußerst wohlhabende Hansestadt Hamburg im wirtschaftlichen Ergebnis von nahezu allen Ausgleichslasten befreit, während Berlin sowie die Hansestadt Bremen zu Hauptprofiteuren des Ausgleichssystems werden, obwohl sie eigentlich steuerkräftiger sind als manche der ostdeutschen Länder. Die gegenläufigen Belastungen treffen alle und damit auch die geographisch nicht angrenzenden Länder.

Insgesamt erweisen sich die als Zu- und Abschläge deklarierten Umbuchungen innerhalb der Ertragszuordnung als funktionales Äquivalent zu den bisherigen Ausgleichsleistungen. Anders als jene vermeiden sie indessen einen haushaltskundigen Ausweis ihrer Umverteilungswirkungen. Der Bürger kann sie also nicht mehr erkennen, was offenkundig die politische Diskussion über ihre Berechtigung ersticken soll. Die wissenschaftliche Analyse sollte die materielle Eigenständigkeit des Finanzkraftausgleichs gleichwohl betonen und ihn auch künftig als von der Steueraufteilung abzugrenzende dritte Systemstufe einordnen, nicht zuletzt um die nötige Sensibilität für ihre andersartige innere Rationalität zu bewahren.

Grundsätzlich beibehalten, aber doch erheblich modifiziert wird die vierte Stufe vertikaler Ergänzungszuweisungen des Bundes an einzelne leistungsschwache Länder (Abs. 2 S. 5 n.F.). Sie wird vor allem umfangmäßig ausgebaut, was die kombinierten Effekte der auf den vorangegangenen Systemstufen vorgenommenen Änderungen nochmals verstärkt. So werden die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen einfachrechtlich auf ein deutlich höheres Angleichungsniveau angehoben.²⁶ Überdies hat der verfassungsändernde Gesetzgeber zwei neuartige Erscheinungsformen der Ergänzungszuweisungen hinzugefügt. Diese können künftig unabhängig von einer allgemeinen Finanzkraftschwäche oder bestimmten Sonderbedarfen auch an Länder mit steuerschwachen Gemeinden oder mit unterdurchschnittlichen Erfolgen bei der Einwerbung von Forschungsgeldern des Bundes (Art. 91b GG) gewährt werden (S. 6 n.F.).²⁷ Die Maßstäbe des Finanzkraftausgleichs (Abs. 2 S. 1-3), insbesondere das Nivellierungsverbot, sollen hierbei nicht gelten.²⁸

Hinzu treten noch zwei bemerkenswerte Übergangsregelungen, die jeweils die Verfassungsrechtslage an den Bestand des einfachrechtlichen oder sogar schlicht politischen Kompromisses knüpfen. So tritt der neue Art. 107 GG zwar sofort in Kraft. Seine damit eigentlich aufgehobene alte Fassung soll aber gemäß Art. 143g GG noch bis zum 31.12.2019 anzuwenden sein, das heißt bis zum Ablauf der einfachgesetzlichen Befristung von MaßstG und FAG. In die Zukunft blickt Art. 143f GG. Während Art. 107 GG selbst ohne jede zeitliche Beschränkung gilt, stehen Art. 143d GG (Sanierungshilfen) und alle auf Art. 107 Abs. 2 GG n.F. gestützten Gesetze (insbesondere das FAG) unter einer auflösenden Bedingung. Sie gelten zwar zunächst unbefristet, treten aber außer Kraft, sofern nach dem 31.12.2030 die Bundesregierung, der Bundestag oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangen und es daraufhin nicht innerhalb von fünf Jahren zu einer Neuregelung gekommen ist.

26 Nach § 11 Abs. 2 FAG n.F. sollen finanzkraftschwache Ländern künftig 80 Prozent (bisher 77,5 Prozent) des (nach dem Finanzkraftausgleich) verbleibenden Fehlbetrages zu 99,75 Prozent (bisher 99,5 Prozent) der durchschnittlichen Finanzkraft erhalten.

27 Zur Umsetzung ergingen § 11 Abs. 5 und 6 FAG n.F.

28 Siehe BR-Drucksache 769/16, S. 14.

2.2 *Begleitende Verfassungsänderungen: Erkaufter Bundeseinfluss*

Mit der Verfassungsreform sollen des Weiteren „die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Erledigung der staatlichen Aufgaben in der föderalen Ordnung geschaffen werden“²⁹. Dahinter verbergen sich sehr verschiedene Neuerungen innerhalb wie außerhalb der Finanzverfassung, die teils unmittelbar, teils erst durch ihre Aufnahme in das Verhandlungspaket der Finanzausgleichsgesetzgebung den Eindruck eines Tauschgeschäfts erwecken: Der Bund zeigt sich erneut finanziell großzügig, erweitert aber im Gegenzug seinen Einfluss auf den originären Kompetenzbereich der Länder.³⁰

In der Reihenfolge des Verfassungstextes sind als erstes Tauschobjekt die in Art. 90 GG (mit Übergangsregelung in Art. 143e GG) geregelten Bundesautobahnen zu nennen. Sie stehen weiterhin im nun ausdrücklich unveräußerlichen Eigentum des Bundes (Abs. 1 n.F.). Anders als bisher werden sie aber künftig auch von ihm selbst verwaltet (Abs. 2 S. 1 n.F.). Der Bund, repräsentiert durch ein neu zu errichtendes Fernstraßen-Bundesamt³¹, erhält damit die ungeteilte Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen.³² Für die sonstigen Bundesfernstraßen verbleibt es hingegen dem Grundsatz nach bei der bisherigen Bundesauftragsverwaltung. Besonders umstritten war ein wichtiges Detail dieser Kompetenzverlagerung: Der Bund darf sich zur Erledigung seiner neuen Vollzugsaufgabe auch einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen (S. 2-5 von Abs. 2 n.F.). Diese Infrastrukturgesellschaft³³ eröffnet ihm die im Gesetzgebungsverfahren kritisch diskutierte, letztlich aber nach Maßgabe bestimmter verfassungs- wie einfachrechtlicher Kautelen gestattete Möglichkeit Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP) hinsichtlich des Baus und des Unterhalts einzelner Teile³⁴ des Autobahnnetzes. Zwar können weder private Dritte an der Infrastrukturgesellschaft beteiligt sein³⁵, noch darf diese selbst Kredite³⁶ aufnehmen. Die mit ihrer Hilfe erwünschte Aktivierung privaten Kapitals entspricht gleichwohl funktional einer Fremdfinanzierung des öffentlichen Straßenbaus, ohne an die grundgesetzliche Schuldenbremse gebunden zu sein. Die erst seit 2016 greifende (Art. 143d Abs. 1 GG) Begrenzung der strukturellen Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG) wird auf diese Weise nicht unerheblich relativiert.

29 BR-Drucksache 769/16, S. 1.

30 Ohne jeden Zusammenhang zum übrigen Gesetzeswerk bleibt die dem Ausführungsgesetz in Artikel 23 angehängte Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes.

31 Näheres regelt das Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes (FStrBAG).

32 BR-Drucksache 769/16, S. 10.

33 Einzelheiten finden sich im Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (InfrGG).

34 Art. 90 Abs. 2 S. 5 GG n.F. schließt die Beteiligung Privater an Öffentlich-Privaten Partnerschaften für das gesamte Streckennetz in einzelnen Ländern oder in wesentlichen Teilen davon aus. § 5 Abs. 2 InfrGG begrenzt das einzelne ÖPP-Projekt auf eine Streckenlänge von bis zu 100 Kilometern.

35 Art. 90 Abs. 2 S. 4 GG n.F.

36 § 7 Abs. 1 S. 3 InfrGG (aufhebbar durch einfaches Bundesgesetz ohne Zustimmung des Bundesrates).

Des Weiteren verleiht ein neuer Abs. 5 von Art. 91c GG dem Bund die ihrer Natur nach ausschließliche, mit einem Zustimmungsrecht des Bundesrates verbundene Gesetzgebungskompetenz für einen übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Online-Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Gemeinden („Portalverbund“), mit dem die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen über die Grenzen der Vollzugskompetenzen hinweg gefördert werden soll.

Art. 104b GG durchbricht bereits bisher die in Art. 104a Abs. 1 GG verankerte Finanzverantwortung des Bundes und der Länder für ihre je eigenen (Vollzugs-) Aufgaben, indem er dem Bund ausnahmsweise gestattet, im Rahmen seiner Gesetzgebungsbefugnisse bestimmte besonders bedeutsame Investitionen der Länder oder Gemeinden durch Finanzhilfen zu unterstützen. Der ihm hierzu in Abs. 2 n.F. erteilte Auftrag zur Regelung des Näheren erstreckt sich künftig ausdrücklich auch auf die Ausgestaltung der länderseitigen Mittelverwendung, deren konkrete Kriterien der Bund nun (im Einvernehmen mit den Ländern) steuern und vereinheitlichen kann. Zusätzlich darf der Bund jetzt zur Kontrolle einer zweckentsprechenden Mittelverwendung sogar direkt in den Landesvollzug eingreifen, indem er Bericht und Aktenvorlage verlangen sowie Erhebungen bei allen Behörden durchführen darf. Begleitend erweitert ein neuer Art. 104c GG den Katalog förderungsfähiger Tatbestände um Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der Bildungsinfrastruktur³⁷, hier sogar ohne eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, aber nach im Übrigen parallelen Maßstäben. Im Ergebnis eröffnen diese Regelungen dem Bund über den wirkungsmächtigen Hebel der Finanzierung erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten auf den Kompetenzbereich der Länder.

Auf dem Gebiet der Steuerverwaltung modifizieren sodann zwei Neuerungen des Art. 108 GG die herkömmlichen Grenzen des Kompetenzrechts. Zum einen erweitert ein neuer S. 3 von Abs. 4 das Zusammenwirken von Bund und Ländern. Ein Bundesgesetz nach S. 1 kann künftig auch vorsehen, dass eine gesetzlich definierte Mehrheit von Bund und Ländern einzelne untergesetzliche Vollzugsregeln für alle Länder verbindlich stellt. Zum anderen sieht ein neuer Abs. 4a vor, dass ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz die Landesfinanzbehörden zum wechselseitigen Zusammenwirken verpflichten und sogar Zuständigkeiten länderübergreifend übertragen darf (im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern), um dadurch den Vollzug der Steuergesetze zu verbessern oder zu erleichtern. Im Ergebnis gehen beide Regelungen einen weiteren Schritt hin zur (hier vertikalen wie horizontalen) Mischverwaltung.

37 Gemäß §§ 10 ff. Kommunalinvestitionsförderungsgesetz n.F. erhalten künftig alle 16 Länder, wenn auch in je unterschiedlicher Höhe, Finanzhilfen für Investitionen ihrer finanzschwachen Kommunen im Bereich der Schulinfrastruktur.

Ferner werden die Zuständigkeiten des Stabilitätsrates gemäß Art. 109a GG ausgeweitet. Insbesondere gibt ihm ein neuer zweiter Absatz auf, ab 2020 die Einhaltung der „Schuldenbremse“ nach Art. 109 GG durch Bund und Länder zu überwachen. Als Vorbild hierfür werden ausdrücklich die Vorgaben und Verfahren der Europäischen Union zur Einhaltung der mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplin benannt.³⁸ Konkrete Maßnahmen zur effektiven Durchsetzung dieses Ziels sind nicht vorgesehen.

Eine die Ausdifferenzierung der Staatsebenen überwindende Kontrolle (an dieser Stelle allein des Länderhandelns) bezweckt auch ein neuer Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG. Hiernach darf der Bundesrechnungshof künftig im Rahmen seiner Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes Erhebungen auch bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung durchführen. Ermöglicht wird insbesondere eine Überprüfung nachgeordneter Landesbehörden, soweit diese bei der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben Mittel bewirtschaften, die der Bund den Ländern zweckgebunden zugewiesen hat.³⁹ Der Bundesrechnungshof soll auf diese Weise Erkenntnisse über die sachgerechte Verwendung der Bundesmittel und das Erreichen der mit ihnen gesetzten Ziele gewinnen können. Dies erscheint grundsätzlich sinnvoll, weil eine alternative landeseigene Kontrolle womöglich nicht gleichermaßen effektiv auf einen zweckkonformen und sparsamen Einsatz von Bundesgeld achten könnte, bedarf aber im Detail zugleich einer sensiblen Definition der Kompetenzgrenzen des Bundesrechnungshofes.

Eine ungewöhnliche Regelungstechnik zur Gewährung solcher Finanzhilfen wählt der eigentlich den Übergangsbestimmungen zuzurechnende Art. 125c Abs. 2 GG. Anstelle einer eigenständigen Regelung des aktuell Gewollten verlängert der zweite Satz dieser Bestimmung zwei auf der Grundlage der bis zur Föderalismusreform I (1.9.2006) geltenden Verfassungslage (Art. 104a Abs. 4 GG a.F.) gewährte Bundeshilfen, die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes⁴⁰ und die Finanzhilfen an die norddeutschen Küstenländer⁴¹ zur Unterstützung ihrer Seehäfen. Ihre Geltung war schon zuvor bis Ende 2019 verlängert worden und wird nun unbefristet verstetigt („bis zu ihrer Aufhebung“). Für den ersten Fall, die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG, verbindet ein neuer S. 3 dies sogar mit einem Verbot jeder gesetzlichen Änderung vor dem 1.1.2025.

38 Gemeint sind die Vorgaben des präventiven Arms des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag); BR-Drucksache 769/16, S. 6, 15.

39 Zweckgebundene Finanzierungsmittel in diesem (vom Haushaltsausschuss vorgeschlagen) Sinn sollen Zuweisungen auf der Grundlage von Mischfinanzierungstatbeständen (Art. 91a, 91b, 104b, 104c, 125c GG), die Kostenerstattung bei der Mitfinanzierung von Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG) sowie Regionalisierungs- (Art. 106a GG) und Entflechtungsmittel (Art. 143c GG) sein; BT-Drucksache 18/12588, S. 34.

40 Die Gesetzesbegründung beziffert das Transfervolumen mit 333 Millionen Euro jährlich; BR-Drucksache 769/16, S. 9.

41 Begünstigt sind die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

Schließlich erhält Art. 143d GG einen neuen vierten Absatz. Die 2009 gemeinsam mit der „Schuldenbremse“ eingefügte Vorschrift sieht schon in Abs. 2-3 „als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3“ beachtliche Konsolidierungshilfen in Höhe von jährlich 800 Millionen Euro an fünf besonders hoch verschuldete Länder vor, mit denen sie ihre Finanzierungsdefizite bis 2020 vollständig abbauen soll(t)en. Hiervon entfallen jährlich 300 Millionen Euro auf Bremen und 260 Millionen Euro auf das Saarland. Obgleich das Ausgangshindernis der Altschulden damit eigentlich abgegolten sein sollte, perpetuiert nun Abs. 4 diese Überbrückungshilfe. Bremen und das Saarland können hiernach ab 2020 und ohne grundgesetzliches Ablaufdatum vom Bund Sanierungshilfen in Höhe von weiteren insgesamt 800 Millionen Euro pro Jahr „als Hilfe zur künftigen eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3“ erhalten, verbunden mit der Erwartung entsprechender „Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft“. Das einfache Recht macht von dieser Option in vollem Umfang Gebrauch.⁴²

3. Unitarisierung durch intransparente Verflechtung

Insgesamt lassen die geschilderten Neuregelungen keine konzeptionelle Durchdringung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erkennen. Sie begnügen sich vielmehr, vermutlich auch den Umständen ihrer Entstehung geschuldet⁴³, mit einer Aneinanderreihung punktueller Kompromisse auf dem jeweils kleinsten gemeinsamen Nenner, welche die Komplexität der Finanzverfassung nochmals erhöhen und tendenziell auch ihren Charakter verändern. Das Grundgesetz dient insofern kaum noch als vorrangiger Maßstab, sondern bestätigt an nicht wenigen Stellen nur noch nachvollziehend pragmatische Verständigungslösungen. Dies gilt nicht zuletzt für das Finanzausgleichsrecht, dessen oft beklagte Inkonsequenz und Intransparenz eher verstetigt als überwunden wird. Das von den politischen Akteuren als Erfolg gelobte Reformpaket veranlasst daher kritische Nachfragen.

Rein fiskalisch mögen sich die Regierungen aller Länder als Gewinner fühlen, weil sie nun größere Finanzmittel zur Verfügung haben. Für ihre Bürger als Steuerzahler wie als Begünstigte öffentlicher Leistungen muss sich dies nicht gleichermaßen positiv auswirken. Da sie zugleich Bürger des Bundes sind, treffen sie auch die anteiligen Konsequenzen seiner gegenläufigen Haushaltseinbußen. Per Saldo erscheint die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen daher nur aus Sicht jener Bürger als vorteilhaft, deren Länder pro Einwohner mehr hinzugewinnen als der Bund pro Kopf verliert. Dies dürfte vor allem für die finanzschwächeren Länder und wegen der hohen Sanierungshilfen nach Art. 143d Abs. 4 GG insbesondere für Bremen und das Saarland anzunehmen sein. Hingegen dürften die Bürger der (materiell weiter als solche anzusehen-

42 § 1 Sanierungshilfengesetz (SanG) gewährt beiden Ländern bis auf Weiteres je 400 Millionen Euro pro Jahr. Im Gegenzug protokolliert § 2 SanG eine aktive Selbstverpflichtung beider Länder („verpflichten sich“), ihre ohnehin bestehenden Verfassungspflichten aus Art. 109 Abs. 3 GG einzuhalten.

43 Siehe oben 1.

den) „Geberländer“ bei einer derartigen Gesamtbetrachtung wegen des hohen Ausgleichsniveaus und der zusätzlichen Bundeshilfen an finanzschwächere Länder eher schlechter gestellt sein als zuvor.

Bestärkt sehen dürften sich auch die Verantwortlichen im Bund, soweit sie sich durch ihre finanzielle Großzügigkeit direkte oder indirekte Einflussmöglichkeiten auf den (bisherigen) Kompetenzbereich der Länder erkaufte und damit ihre reale Gestaltungsfähigkeit erweitert haben. Im Sinne einer rechtsstaatlich wünschenswerten Verantwortungsklarheit mag dies dort unschädlich bleiben, wo – wie namentlich im Bereich der Bundesautobahnverwaltung – ganze Zuständigkeitsbereiche auf den nunmehr allein verantwortlichen Bund übergegangen sind. Kritischer zu würdigen sind hingegen seine erweiterten Steuerungsmöglichkeiten im verbliebenen Kompetenzbereich der Länder, welche die politischen Verantwortlichkeiten für die Bürger nochmals undurchschaubarer werden lassen. Als besonders subtil erweisen sie sich im Fall der offenen oder verdeckten Mischfinanzierungen, bei denen die reale Entscheidungsmacht in der Sache und die Verantwortlichkeit für den Umgang mit Steuergeldern immer anonym werden.

Der eigentliche Verlierer der Reform ist jedoch der Föderalismus. Das gesamte Regelwerk durchzieht als „roter Faden“ eine bedenkliche Tendenz zur Kompetenzverschränkung, welche die Gliederung des Gesamtstaates in Bund und Länder mit je eigenen Aufgabenbereichen ein Stück weit relativiert. Diese im vertikalen Verhältnis von Bund und Ländern schon länger zu beobachtende Unitarisierung durch sich graduell auflösende Zuständigkeitsgrenzen schlägt sich nun auch in den Finanzbeziehungen zwischen den Ländern nieder, die künftig horizontale Finanztransfers als bloße Zuordnung der Steuerbeiträge der eigenen Bürger ausgeben und ihren Sinn insofern im bewussten Verbergen von Umverteilungswirkungen finden.

Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben?: Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie?

Arthur Benz

Am Ende waren alle Gewinner – oder vielleicht doch nicht? Nachdem sich im Oktober und definitiv im Dezember 2016 die Regierungschefs von Bund und Ländern auf eine Neuregelung des Finanzausgleichs geeinigt hatten, sprachen die Beteiligten von einem "guten Ende" (Horst Seehofer), einem "erfolgreichen Abschluss" (Angela Merkel) und einem "fairen Kompromiss" (Sigmar Gabriel)¹. Auch die Ministerpräsidenten der Länder waren zufrieden. Diese Einschätzungen sind verständlich, handelt es sich doch um eine Einigung in der wohl schwierigsten Aufgabe, die im deutschen Bundesstaat zu erfüllen ist. Und dass sie nach langen Verhandlungen endlich ein Ergebnis erreichten, dürfen Politiker durchaus als Erfolg verbuchen.

Dieser „Erfolg“ ist allerdings zu relativieren. Politiker handeln unter den ermöglichenden und restringierenden Bedingungen von Institutionen und ihre Entscheidungen resultieren aus Prozessen, die spezifischen Mechanismen kollektiven Handelns unterliegen. Das Ergebnis der Verhandlungen über den Finanzausgleich mag also im Rahmen dieser Gegebenheiten durchaus als beachtliche Leistung gelten, da eine Blockade der notwendigen Reform vermieden wurde. In der Sache gibt es allerdings Grund für Kritik. Und diese wird nicht nur von Beobachtern geäußert², sondern auch von den Beteiligten selbst.³

- 1 Zitate nach *Funk, Albert* 2016: Bund und Länder einigen sich. Durchbruch zu neuem Finanzausgleich, in: Tagesspiegel vom 14.10.2016. <http://www.tagesspiegel.de/politik/bund-und-laender-einigen-sich-durchbruch-zu-neuem-finanzausgleich/14689926.html> (30.04.2017).
- 2 Zum Beispiel *Hennecke, Hans-Günther* 2016: Auf der Intensivstation Die Länder haben ihre Gestaltungsmacht verkauft und lassen sich freiwillig zu Provinzen des Bundes degradieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 28.10.2016, S. 3; *Kirchhof, Ferdinand* 2017: Im Gespräch: Ferdinand Kirchhof, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 09.03.2017, S. 4; *Korioth, Stefan* 2016: Die finanzverfassungsrechtliche Problematik des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3. Dezember 2015 – eine erste Einschätzung, in: *Junkernheinrich, Martin et al. (Hrsg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016*, Berlin, S. 121-130; *Lenk, Thomas/Glinka, Philipp/Rottmann Oliver* 2017: Schwarz, Rot, Geld. Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020 (Gutachten des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft der Universität Leipzig), Berlin 2017, <https://home.kpmg.com/de/de/home/themen/2017/01/schwarz-rot-geld-laenderfinanzausgleich-2020.html> (30.04.2017); *Taubert, Heike/Thater, Christian/Rohloff, Vera* 2016: Ein mathematisches Glanzstück, aber kein föderales Meisterwerk, in: *Junkernheinrich et al. (Fn. 2)*, S. 63-76.
- 3 In seiner Rede zur Einbringung des Gesetzgebungspakets im Bundestag erklärte Bundesfinanzminister Schäuble: "Was uns in diesen Verhandlungen nicht gelungen ist, ist, eine Vereinbarung zu erzielen, die das Gesamtsystem, das komplizierte System des Ausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen, ein Stück weit transparenter, ein Stück weit systemischer und berechenbarer macht und vor allen Dingen Anreize in dem System verbessert. Das war am Anfang das ehrgeizige Vorhaben der Bundesregierung. Wir sind damit jedenfalls nicht zu einem durchschlagenden Erfolg gekommen, um es zurückhaltend zu sagen" (Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 218. Sitzung, 16.

Das Ergebnis wurde durch ein Tauschgeschäft erreicht. Solche „Paketlösungen“ sind in politischen Verhandlungen üblich und ermöglichen es, Blockaden, die wegen Verteilungskonflikten drohen, zu vermeiden.⁴ Im Falle der Finanzausgleichsreform ist das Paket aber zu kritisieren. Sowohl der Tausch als solcher als auch seine Teile haben negative Folgen für die parlamentarische Demokratie und den Föderalismus, die sich kurzfristig (der Bundestag kann das Paket nicht aufschneiden und Teile ablehnen) oder auf mittlere (Finanzverteilung) und längere Sicht (Tendenz zu hierarchischer Politikverflechtung in Verwaltungsbereichen) bemerkbar machen. In diesem Beitrag sollen diese Folgen dargestellt werden. Abschließend soll begründet werden, warum das Ergebnis nicht (oder nicht nur) durch ein falsches Agieren der Verhandlungspartner verursacht wurde, sondern durch das gewählte Verfahren, das letztlich einen solchen Tauschhandel erforderlich machte.

1. Reform als Paketlösung

Anders als die beiden Föderalismusreformen, die 2006 bzw. 2009 in Kraft traten, war die Reform des Finanzausgleichs verfassungsrechtlich zwingend notwendig. Das Gesetz über den Finanzausgleich galt nur befristet bis Ende 2019. Hätte man es nicht geändert oder erneuert, wäre ein verfassungswidriger Zustand eingetreten, da das Grundgesetz einen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern verlangt. Angesichts dieser Tatsache stand die Finanzverfassung schon auf der Tagesordnung der ersten beiden Föderalismusreformen. In der ersten Kommission von Bundestag und Bundesrat wurde sie aber nicht behandelt, weil sich die Materie als zu schwierig erwies. In der zweiten Kommission, die sich den Finanzthemen widmen sollte, konnten die Mitglieder keine Einigung über den Finanzausgleich erzielen. Der Zwang zur Reform wurde noch verstärkt, nachdem die Landesregierungen Bayerns und Hessens gegen die bestehende Regelung Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht hatten. Selbst eine schlichte Entfristung oder Verlängerung der Geltungsdauer des bestehenden Gesetzes hätte somit unter dem Vorbehalt einer Entscheidung des Verfassungsgerichts gestanden.

Die Diskussionen über das Thema begannen schon kurz nach der Verabschiedung der zweiten Föderalismusreform, als Landesverwaltungen, Landtagsfraktionen bzw. Parteien, zum Teil mit Unterstützung durch wissenschaftliche Beratung, erste Überlegungen zur Umgestaltung des Finanzausgleichs oder zur Reduktion fiskalischer Ungleichgewichte entwickelten. In ihrem Vertrag zur Bildung einer Großen Koalition formulierten CDU/CSU und SPD die Absicht, eine Kommission einzurichten, die sich mit „Fragen der föderalen Finanzbeziehungen“ befassen und bis Mitte der Legislaturperiode

Februar 2017, S. 21769). Vertreter der Länder wiederum kritisierten die Zentralisierung von Verwaltungskompetenzen, der sie am 2. Juni 2017 im Bundesrat am Ende gleichwohl zustimmten.

4 Vgl. *Scharpf, Fritz W.* 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: *Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M., New York, S. 51-96.

entsprechende Vorschläge erarbeiten sollte.⁵ Dazu kam es nicht. Vielmehr verfuhr man, anders als bei den vorangegangenen Föderalismusreformen, aber so wie bei früheren Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes⁶, nach den eingespielten Verfahren der Exekutive. Nachdem die Ministerpräsidenten schon im Oktober 2012 auf ihrer Jahreskonferenz in Weimar einen Themenkatalog für die anstehende Reform vorgestellt hatten, begannen im Sommer 2014 die eigentlichen Verhandlungen im Rahmen der Finanzministerkonferenz. Bereits zu dieser Zeit befassten sich auch die Ministerpräsidenten und die Bundeskanzlerin in einem Treffen mit dem Finanzausgleich und baten die Finanzminister um Vorschläge. Bis zur Ministerpräsidentenkonferenz im Dezember 2014 konnten sich die Minister aber nicht einigen. Zwischenzeitliche Versuche einer Verständigung zwischen dem Bundesfinanzminister und dem Regierenden Bürgermeister von Hamburg brachten keine Fortschritte, weil die verschiedenen Komponenten des sogenannten „Schäuble-Scholz Papiers“⁷ (Einbezug des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer, Beibehaltung des horizontalen Finanzausgleichs, Entflechtung der Finanzierung von Sozialleistungen) von ost- wie westdeutschen Ländern abgelehnt und auch in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert wurden.

Danach überließ der Bund den Ländern die Aufgabe, den Finanzausgleich auszuhandeln, allerdings unter der Prämisse, dass der Bund sich bereit erklärt hatte, durch Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens und Erhöhung von Zuweisungen zusätzlich 8,5 Milliarden Euro für den bundesstaatlichen Finanzausgleich aufzubringen. Hier-von ausgehend legten die SPD-geführten Länder im September 2015 ein Papier vor, in dem sie eine Abschaffung des Umsatzsteuervorgewegausgleichs vorsahen. Dieser sollte durch neue Sonderbedarfsergänzungszuweisungen ersetzt werden. Die CDU-regierten Länder forderten dagegen eine Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs sowie eine Modifikation der Einwohnerwertung für Kommunen und Stadtstaaten. Ab Mitte 2015 bemühten sich die Länder schließlich um eine Einigung. Die Tatsache, dass diese erst in der Ministerpräsidentenkonferenz und auch in dieser erst nach mehreren Konferenzen erreicht wurde, belegt die hohe Konfliktintensität der Materie. Der Kompromiss zwischen Bund und Ländern wurde ebenfalls erst zwischen den Regierungschefs erzielt.⁸

Die Verhandlungen auf dieser Ebene waren nicht nur der politischen Bedeutung des Themas geschuldet, sondern auch der Tatsache, dass eine Einigung nur durch ein Tauschgeschäft erreicht werden konnte, das über den eigentlichen Gegenstand der Verhandlungen, den Finanzausgleich, hinausging. Da man nicht davon ausging, dass die

5 Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin, 14. Dezember 2013, S. 67. <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (30.04.2017).

6 Vgl. *Altemeier, Jens* 1999: Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck. Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie, Frankfurt, New York; *Renzsch, Wolfgang* 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn.

7 Abgedruckt in: *Junkernheinrich et al.* 2016 (Fn. 2), S. 290-291.

8 Vgl. *Bösinger Rolf* 2016: Auf dem Weg zu einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in: *Junkernheinrich et al.* 2016 (Fn. 2), S. 11-18.

Reform zu einem „Effizienzgewinn“ führen würde, bedeutete eine Revision des bestehenden Finanzausgleichssystems, dass Einnahmen zwischen Bund und Ländern umzuverteilen waren. Die Länder verfolgten ihre übliche, in diesem Fall aber von Bund durchaus akzeptierte Strategie, sich zunächst untereinander zu einigen, um dann gegenüber dem Bund geschlossen aufzutreten. Sie lösten den Verteilungskonflikt, der zwischen ihnen bestand, indem sie die Umverteilung in eine Aufteilung einer größeren Finanzmasse transformierten, für die der Bund aufkommen sollte. Auch dies entspricht den üblichen Prozessen in der Finanzausgleichspolitik. Damit kein Land verliert, muss der Bund seine Zahlungen erhöhen. Umstritten war am Ende aber, in welcher Höhe der Bund sich an den Kosten der Reform beteiligen sollte. Letztlich ging es um eine Summe von gut einer Milliarde Euro, die nach der Vorstellung der Länder zu den zugesagten 8,5 Milliarden hinzukommen sollten, was der Bundesfinanzminister aber zunächst ablehnte.

Die Lösung dieses Bund-Länder-Verteilungskonflikts gelang durch ein Tauschgeschäft: Der Bund konzedierte letzten Endes, wie von den Ländern verlangt, einen Finanzierungsbeitrag von insgesamt knapp zehn Milliarden Euro, setzte aber einige Änderungen in der Kompetenzverteilung durch, über die schon seit einiger Zeit ergebnislos diskutiert wurde. Auf eine einfache Formel gebracht tauschten Bund und Länder also Geld gegen Macht. Und diese Verbindung von Verhandlungsthemen („issue linkage“) erwies sich in dem gewählten Verfahren als zwingende Voraussetzung dafür, dass trotz entgegengesetzter Interessen über die Finanzverteilung ein Verhandlungsergebnis erzielt werden konnte.

Abgesehen von den Folgen der Entscheidungen in den betroffenen Politikbereichen verursachte diese Reformstrategie allerdings ein Demokratieproblem. Dieses liegt nicht darin, dass der Vorschlag für eine Verfassungsreform und ergänzende Gesetzesänderungen in der Exekutive ausgearbeitet wurde und das Parlament nicht über wirkliche Alternativen entscheiden konnte. Dies entspricht durchaus der Funktionsweise parlamentarischer Demokratie. Bedenklich ist vielmehr, dass die Exekutive in diesem Fall dem Parlament die Möglichkeit nahm, bestimmte Gesetzesvorhaben abzulehnen, obwohl diese sachlich nicht zusammengehören und separat zu bewerten wären. Theoretisch konnte der Bundestag das gesamte Gesetzgebungspaket ablehnen mit der Folge, dass in der kommenden Legislaturperiode innerhalb von weniger als zwei Jahren eine Finanzausgleichsreform zu verwirklichen gewesen wäre. Praktisch war das aber keine Option. Mit dem Finanzausgleichsgesetz musste das Parlament nun auch über eine Reihe von Kompetenzänderungen entscheiden, weil nur dann gewährleistet war, dass die Reform gelang.

Bereits in der ersten Lesung des Gesetzespakets im Bundestag kritisierten einige Redner diese Tatsache.⁹ Auffallend in den parlamentarischen Beratungen war aber ein anderer Aspekt. Alle Mitglieder des Bundesrates, die sich an der Debatte beteiligten, konzentrierten sich auf die vom Bund eingebrachten Teile des Pakets, welche die Ver-

9 Vgl. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 218. Sitzung, 16. Februar 2017, S. 21767-21785.

waltungszuständigkeiten betreffen. Den Finanzausgleich behandelten sie als Angelegenheit der Ministerpräsidenten. Insgesamt verteidigten die Abgeordneten, bei allen Unterschieden in der Argumentation der Parteien, die Zentralisierung von Bundeskompetenzen. Sie unterstützten damit die Bundesregierung, die in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahmen des Bundesrats dessen Forderungen nach einer Korrektur dieser Teile ablehnte. Bemerkenswert ist diese Debatte, weil damit eine faktische Arbeitsteilung repliziert wird, die schon die Verhandlungen zwischen den Regierungen des Bundes und der Länder prägten. Das Finanzausgleichsgesetz wird zur Länderangelegenheit erklärt, obwohl die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. die Regelung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern eine genuine Bundesaufgabe ist. Umgekehrt werden die Verwaltungskompetenzen zum Gegenstand von Debatten im Bundestag und dort werden im weiteren Gesetzgebungsverfahren auch die Detailregelungen ausgearbeitet, obwohl gerade diese Entscheidungen in einen Kernbereich der Länderzuständigkeiten eingreifen. Dies deutet auf eine nicht zu unterschätzende Veränderung im Föderalismusverständnis hin: Der Bund wird zur Steuerungsinstanz in einer hierarchischen Politikverflechtung, während die Entscheidung über den regionalen Ausgleich der horizontalen Politikverflechtung überlassen wird, die dafür denkbar ungeeignet ist.

Betrachtet man Bestandteile des Gesetzgebungspakets, erscheinen die Änderungen nicht sehr weitreichend zu sein. Die Reform des Finanzausgleichs bewegt sich auf dem Pfad der bisherigen Entwicklung. Die Neuordnung der Verwaltungskompetenzen weist hingegen in eine neue Richtung. Obgleich sie nur einige Bereiche betrifft und auch in diesen nur partiell zentralisierend wirkt, kann diese Änderung des Entwicklungspfad langfristig die Architektur des deutschen Bundesstaats signifikant verändern, zumal Verwaltungsstrukturen schwerer zu revidieren sind. Jedenfalls trägt die gesamte Reform nicht dazu bei, den Föderalismus zu stabilisieren.

2. Pfadabhängige Entwicklung des Finanzausgleichs

Die Reform des Finanzausgleichs erscheint auf den ersten Blick einschneidend. Im Vergleich zu den letzten Reformen sind die nunmehr verabschiedeten Änderungen in der Tat beachtlich. Mit der „Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs“, oder – korrekter formuliert – der Zusammenführung des Umsatzsteuervorwegausgleichs und des Länderfinanzausgleichs - fällt eine Stufe der Umverteilung der originären Steuereinnahmen zwischen den Ländern weg. Ferner werden die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zum Teil nach veränderten Maßstäben vergeben.

Bei näherer Betrachtung erweisen sich die Modifikationen aber doch nicht als fundamental, sondern betreffen eher Details. Die Integration von Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich ändert zunächst das Verteilungsverfahren, weil der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern künftig über die Aufteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen erfolgt. Die Berechnung der Zuflüsse dieser Mittel an einzelne Länder wird vereinfacht und transparent, weil die völlig unverständlichen Verteilungsformeln der §§ 2 und 10 des bisher geltenden Finanzausgleichsgesetzes (FAG) entfallen. Die Verteilungsnorm bleibt aber unverändert: Ziel ist die Herstellung einer

ausgeglichene Finanzkraft pro Einwohner, ohne Berücksichtigung besonderer Finanzbedarfe, die nur durch die umstrittene Einwohnerwertung für die Stadtstaaten einbezogen werden. Die originäre Aufteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen wird durch Zu- oder Abschläge korrigiert, die wie bisher im Länderfinanzausgleich nach der Differenz zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl bestimmt werden. Kleinere Korrekturen betreffen die Berücksichtigung der Förderabgabe nach dem Bundesberggesetz, der Finanzkraft der Gemeinden und die Bemessung der Zu- und Abschläge, die ebenfalls vereinfacht wird.

Positiv hervorzuheben ist, dass das neue Finanzausgleichsgesetz in diesen Teilen erheblich verständlicher formuliert ist als die jetzt geltenden, durch Formeln befrachteten Verteilungsregeln, deren Zusammenhang mit den Verteilungsnormen des Maßstäbengesetzes schwerlich zu erkennen sind. Dieser Gewinn an Verständlichkeit geht allerdings durch die Regelungen der BEZ wieder zu einem erheblichen Teil verloren. Ursprünglich sollten diese Zuweisungen den Finanzkraftausgleich ergänzen, inzwischen sind sie zu einer wesentlichen Säule geworden, deren Bedeutung durch die Reform signifikant zunimmt. Die Absenkung des Ausgleichsniveaus bei der horizontalen Umverteilung zwischen den Ländern wird durch die allgemeinen BEZ kompensiert, was den Bund ab 2020 ungefähr drei Milliarden Euro kosten wird. Mit den allgemeinen Ergänzungszuweisungen wird eine annähernde Angleichung der Einnahmen pro Einwohner erreicht. BEZ für Sonderbedarfe kommen Ländern mit finanzschwachen Gemeinden zugute, während die Einnahmen der Gemeinden immer noch nicht vollständig in die Berechnung der Finanzkraftmesszahl eingehen. Ferner erhalten Länder, die unterdurchschnittlich von den Mitteln aus der Forschungsförderung profitieren, BEZ. Hinzu kommen bedarfsbezogene und mit Zweckbindungen versehene Zuweisungen, die außerhalb des Systems des Finanzausgleichs vergeben werden (Fortsetzung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, Finanzhilfen für Seehäfen, Sanierungshilfen für das Saarland und Bremen).

Eine Voraussetzung für die Einigung über den Finanzausgleich war, dass der Bund den Ländern eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils zugestand. Die Aufteilung dieser Gemeinschaftssteuer soll laut Grundgesetz nach dem Deckungsquotenprinzip erfolgen, also flexibel an die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen des Bundes und der Länder angepasst werden. Die Bestimmung der Deckungsquoten ist allerdings seit Jahren umstritten, weshalb dieses dynamische Element des vertikalen Finanzausgleichs zu einem "eingerosteten Scharnier"¹⁰ geworden ist. Im neuen Gesetz sind die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden mit Prozentsätzen angegeben, die hinter dem Komma acht Stellen aufweisen. Man kann darin ein hohes Maß an Feinsteuerung erkennen, tatsächlich deuten diese Zahlen sowie die ergänzenden Beträge für die Jahre 2020 und 2021 darauf hin, dass die vertikale Umsatzsteuerverteilung zu einem Instrument geworden ist, mit dem vermieden werden soll, dass eine Landesregierung am Ende ihrem Parlament und ihrer Wählerschaft erklären muss, sie hätte in den Verhandlungen finanzielle

10 Woisin, Matthias 2008: Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Wirtschaftsdienst, Heft 7, S. 446-450.

Einbußen erlitten. Anstatt sie flexibel an Finanzentwicklungen anzupassen, nutzt man also die Umsatzsteuerverteilung, um Konflikte zu vermeiden.

Die Neuregelung des Finanzausgleichs macht somit, gemessen an den prognostizierten absoluten Mittelzuflüssen, alle Länder zu Gewinnern. Allerdings gewinnen manche mehr und manche weniger. Auffallend ist die deutliche Entlastung Bayerns, obgleich das Land eine relativ niedrige Schuldenlast zu tragen hat. Die übrigen westdeutschen Flächenländer werden ebenfalls entlastet, jedoch in geringerem Ausmaß, auch wenn ihre Finanzlage durch eine vergleichsweise hohe Verschuldung pro Einwohner geprägt ist. Ausnahmen sind Bremen und das Saarland, sofern man die Konsolidierungshilfen einrechnet, die allerdings mit besonderen Auflagen für die Haushaltswirtschaft verbunden sind. Die ostdeutschen Länder sowie das Saarland, Bremen und Berlin profitieren mehr als bisher von BEZ. Man mag darin eine stärkere Abhängigkeit vom Bund erkennen.¹¹ Man sollte aber nicht übersehen, dass die Konsolidierungshilfen in Art. 143d Abs. 4 GG verankert werden und die BEZ einen festen Bestandteil des Finanzausgleichssystems bilden, das der Bund nicht einseitig ändern kann.

Bedenklicher ist ein anderer Aspekt. Das neue Finanzausgleichsgesetz gilt zwar nicht, wie das noch bestehende, befristet, aber ein neuer Art. 143f GG sieht vor, dass alle jetzt getroffenen Regelungen über den Finanzausgleich und die Finanzhilfen des Bundes nach dem 31.12.2030 außer Kraft treten, wenn entweder die Bundesregierung, der Bundestag oder mindestens drei Länder eine Neuverhandlung verlangen. Anstatt, wie bisher üblich, das Bundesverfassungsgericht anzurufen, können der Bund oder die Länder dann das Gesetz in ein befristetes umwandeln, weil ab dem Zeitpunkt, zu dem das Verhandlungsverlangen erklärt wird, eine fünfjährige Übergangsperiode beginnt.¹² Befristungen von Gesetzen haben Auswirkungen auf die Machtverteilung in Bund-Länder-Verhandlungen. Diese verschiebt sich zugunsten der Regierungen, die den Status quo der Finanzverteilung ändern wollen, während bei unbefristeten Gesetzen Vetospieler eine Reform verhindern können. Während bei früheren Finanzausgleichsverhandlungen die finanzschwachen Länder ihre Vetomacht nutzen konnten, um ihre Interessen zu verteidigen, zeigten die letzten Verhandlungen, dass die finanzstarken Länder in einer besseren Position waren. Der Bund wiederum ist dafür verantwortlich, ein verfassungskonformes Finanzausgleichsgesetz zustande zu bringen, was ihn zwingt, gegebenenfalls die Lasten der Neuverteilung zu tragen. Es ist nicht auszuschließen, dass sich der Prozess, der mit der aktuellen Gesetzgebung abgeschlossen wird, in etwa zehn Jahren in ähnlicher Weise und mit ähnlichem Ausgang wiederholen wird.

11 Z.B. Lenk, Thomas/Glinka, Philipp/Rottmann, Oliver 2017: Der unsichtbare Finanzausgleich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 05.05.2017, S. 20.

12 Zur Kritik: Scheller, Henrik 2016: Zur Geltungsdauer des neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern. "Beständigkeitsklausel mit einprogrammierter Verfallsterminierung", in: Junkernheinrich et al. 2016 (Fn. 2), S. 189-198.

3. **Pfadänderung durch inkrementelle Verwaltungszentralisierung?**

In den Bund-Länder-Verhandlungen, die im Dezember 2016 abgeschlossen wurden, erfüllte der Bund die finanziellen Forderungen der Länder am Ende vollständig. Dies ist besonders bemerkenswert, weil die Zugeständnisse mit Risiken für die künftige Hauswirtschaft verbunden sind. Der Bund nutzte aber die Gelegenheit, um eine seit längerem beabsichtigte Zentralisierung von Kompetenzen in einzelnen Verwaltungsbereichen zu erreichen. Dies gelang ihm mit der Paketlösung, wenn auch nicht in dem ursprünglich intendierten Ausmaß.

Am intensivsten diskutiert wurde in diesem Zusammenhang über die Verlagerung der Verwaltung der Autobahnen auf den Bund. Die Begründung dafür ist durchaus aufschlussreich für das Föderalismusverständnis, das die Reform leitet. Vertreter des Bundes argumentierten, dass die Länder in der Vergangenheit keinen effizienten Vollzug gewährleisten konnten, es daher zu Verzögerungen von Investitionen kam. Befürworter einer Verwaltungszentralisierung wiesen auch darauf hin, dass der Bund für die Planung und Finanzierung des Autobahnausbaus zuständig und Eigentümer der Bundesautobahnen sei, weshalb es nur logisch sei, dass er alle Zuständigkeiten übernehme. Effizienz könne durch Konzentration der Kompetenzen in einer Hand bewirkt werden. Die Gegner der Kompetenzübertragung äußerten nur ihre Befürchtung, dass der Bund die Verwaltung oder die Autobahnen selbst privatisieren könnte. Sie erreichten, dass das Grundgesetz das Eigentum für unveräußerlich erklärt und eine Beteiligung Privater einschränkt. Für eine dezentrale Verwaltung gab es kaum ernsthafte Unterstützung, während sich die Befürworter einer Zentralisierung auf ein Gutachten des Bundesrechnungshofs¹³ stützen konnten, der in dieser Angelegenheit offenkundig die Diskurshegemonie erlangte.

Die Verwaltung der Autobahnen mag für den Bestand des Bundesstaats nicht besonders wichtig sein. Zudem mag es durchaus Gründe für eine Kompetenzzuteilung an den Bund geben. Allerdings kann man mit den Argumenten, mit denen eine Zentralisierung dieser Verwaltung gerechtfertigt wurde, die Strukturen des deutschen Bundesstaats leicht grundsätzlich in Frage stellen. Wenn man davon ausgeht, dass eine effiziente Verwaltung organisatorisch konzentriert werden müsse, um Koordinationskosten zu minimieren, und wenn man zudem annimmt, dass Planung, Finanzierung und Ausführung in einer Hand liegen sollten, dann gibt es auch in vielen anderen Aufgabenbereichen eigentlich keine Alternative zu einer Bundesverwaltung. Dass solche Erwägungen die Föderalismusdiskussion inzwischen dominieren, zeigt sich auch in anderen Aufgabenfeldern. Mit ihnen rechtfertigte man etwa die Zentralisierung der Zuständigkeiten für den Ausbau der Stromtrassen. Entsprechende Argumente stützen die anhaltende Kritik an der föderalen Kompetenzverteilung im Bereich der Polizei und der Flüchtlingsver-

13 Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau; Gz. V 4 - 2004 – 1303 vom 11.10.2004. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2004-bwv-gutachten-neuordnung-der-verwaltung-im-bundesfernstrassenbau> (30.04.2017).

waltung. In allen diesen Fällen wird behauptet, ein bundeseinheitlicher Gesetzesvollzug erfordere eine zentrale Verwaltung, um die Aufgaben effizienter und effektiver erfüllen zu können, da bei grenzüberschreitenden Verfahren der hohe Koordinationsaufwand entfallen würde. Dezentralisierung wird hingegen mit ungleichem Vollzug, Überforderung der Landesverwaltungen und Störungen durch mangelnde Koordination zwischen Ländern gleichgesetzt. Die funktionale Trennung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung erklärt man explizit oder implizit als Verletzung des Prinzips der Kompetenzklarheit. Grenzüberschreitende Kooperation zwischen Landesverwaltungen gilt als organisierte Unverantwortlichkeit.

Diese weit verbreiteten Argumente gehen an der eigentlichen Bedeutung von Föderalismus vorbei und stellen diesen, ob gewollt oder ungewollt, grundsätzlich in Frage. Denn dieser setzt nicht nur Gesetzgebungskompetenzen voraus, sondern beruht im Kern auf einer eigenständigen Verwaltung in Ländern und Gemeinden. Zum einen schaffen Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat die Machtbasis, die den Landesregierungen eine wirksame Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung ermöglicht. Zum anderen hat Dezentralisierung gerade im Vollzug von Gesetzen immer mehr Vorteile als eine Zentralisierung, weil Verwaltung Herrschaft im Einzelfall, im Konkreten bedeutet, im Unterschied zur Gesetzgebung, die abstrakt generelle Regeln festlegt. Dieser Funktion entsprechend muss Verwaltung bei der Anwendung von Gesetzen die Besonderheiten der regionalen und lokalen Gegebenheiten berücksichtigen und in ihre „Abwägung“ einbeziehen. Gerade deswegen können ihre Entscheidungen nicht alle gleich ausfallen, sondern müssen Behörden, dem Gebot der Gleichbehandlung folgend, in Einzelfällen gegebenenfalls unterschiedlich entscheiden. Deswegen ist es durchaus denkbar, dass die beklagten regionalen Divergenzen im Vollzug der Fernstraßenplanung mit besonderen natürlichen Bedingungen oder Konflikten zu erklären sind, auf die eine Landesbehörde im Zweifelsfall besser reagieren kann als eine zentrale Behörde. Dass die Abwägung von öffentlichen und privaten, abstrakten und konkreten Belangen, die eine Verwaltung vornehmen muss, zu unterschiedlichen Entscheidungen führen kann, ist nur dann zu kritisieren, wenn man davon ausgeht, dass es nur eine richtige Abwägung gebe, was aber im Widerspruch zu diesem Begriff und zur Funktion der Verwaltung steht.

Mit Blick auf die Verwaltung der Autobahnen ist ferner zu bedenken, dass die Verwaltungszentralisierung auch die künftige Erstellung der Bundesfernstraßenplanung verändern kann. An dieser wurden die Länder bislang beteiligt, obwohl die Kompetenz beim Bund liegt. In den Ländern wurde dabei intensiv über die einzelnen Vorhaben diskutiert, und zwar sowohl innerhalb der Verwaltung, in der verkehrspolitische, wirtschaftliche und ökologische Gesichtspunkte artikuliert und koordiniert wurden, als auch in Landesparlamenten oder in Regionen und Kommunen, in denen auch Wünsche an die Infrastrukturpolitik des Bundes oder Widerstände gegen Vorhaben geäußert wurden. Solche Verfahren sind natürlich aufwändig. Aber sie zeigen, dass eine föderale Ordnung eine breite Vermittlung von relevanten Interessen erlaubt und verschiedene Arenen etabliert, in denen Konflikte erkannt und bearbeitet werden können. Solche Strukturen und

Verfahren sind in der Infrastrukturplanung von besonderer Bedeutung.¹⁴ Sie eignen sich zwar nicht für ein effizientes Durchregieren, aber sie verursachen auch keine Blockaden, sondern fördern inkrementelle Anpassungen der Politik an neue Herausforderungen und sich verändernde Bewertungen in der Gesellschaft.

Etwas anders zu beurteilen sind die anderen Bestandteile des Gesetzespakets, welche die Verwaltungsstrukturen im Bundesstaat betreffen. Mit diesen sollen die Rechte des Bundes erweitert werden, die Verwaltung der Länder zu kontrollieren, wenn diese Steuergesetze vollziehen und Finanzhilfen des Bundes einsetzen. Auch dafür gibt es nachvollziehbare Gründe. Die vorgesehenen Änderungen in diesen Bereichen führen nicht einfach zu einer Zentralisierung, die der Bund etwa in der Steuerverwaltung seit langem anstrebt.¹⁵ Im Ergebnis entsteht vielmehr eine Art "hierarchischer Politikverflechtung"¹⁶, die der Stabilitätsrat seit seiner Einrichtung beispielhaft praktiziert¹⁷ und die sich nun in der Finanzverwaltung auszubreiten scheint. Diese Form der Bund-Länder-Koordination zeichnet sich dadurch aus, dass Aufgaben entweder dezentral oder gemeinsam von Bund und Ländern erfüllt werden, dass der Bund aber ein wirksames Eingriffsrecht oder das Recht zur Letztentscheidung bei Nichteinigung ausüben kann. Auch hier zielt die aktuelle Reform auf eine Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns, was dazu führen kann, dass die besonderen regionalen und lokalen Bedingungen vernachlässigt werden, die bei Verwaltungsentscheidungen berücksichtigt werden müssen. Solche besonderen Bedingungen können auch in der Haushaltspolitik der Länder relevant sein, die regional unterschiedlichen Aufgaben gerecht werden muss. Der Stabilitätsrat hat in seiner bisherigen Praxis der Haushaltsüberwachung auf besondere Situationen in einzelnen Ländern geachtet. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass er zu einer rigideren Kontrolle übergeht, nachdem ihm nun die Aufgabe übertragen wurde, die Einhaltung der Schuldenbremse zu kontrollieren.

Der Stabilitätsrat ist in diesem Zusammenhang interessant, weil er seine Kontrolle nicht nach dem klassischen Modell der Rechts- oder Fachaufsicht ausübt, sondern mittels eines Monitoring und nach dem Verfahren des Leistungsvergleichs. Genau dieses Verfahren sieht das Grundgesetz in Art. 91d GG für eine "autonomieschonende" Steuerung der Landesverwaltung vor. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft der Länder, sich dem Leistungsvergleich zu stellen, und bedauerlicherweise fehlte es daran bisher überwiegend. Insofern könnte man argumentieren, dass sich Art. 91 d GG als untauglich

14 Vgl. *OECD 2017: Getting Infrastructure Right: A framework for better governance A Framework for the Governance of Infrastructure*, Paris, S. 27-29; DOI:10.1787/9789264272453-4-en (30.04.2017).

15 Vgl. *Senger, Eike Alexander 2009: Die Reform der Finanzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, S. 222-224; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2010: Ausarbeitung: Zentralisierte und dezentralisierte Steuerverwaltung*, 15. Februar 2010, WD 4 – 3000 - 024/10. <https://www.bundestag.de/blob/412592/6a5d49fc4117a0294f57034152c714cc/wd-4-024-10-pdf-data.pdf> (30.04.2017).

16 *Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts., S. 34.

17 Vgl. *Heinz, Dominic 2016: Politikverflechtung in der Haushaltspolitik*, in: *Benz, Arthur/Detemple, Jessica/Heinz, Dominic: 2016: Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung*, Baden-Baden, S. 246-289.

erwiesen habe und die nunmehr beschlossenen Kontroll- und Eingriffsbefugnisse des Bundes in der Steuerverwaltung oder des Bundesrechnungshofes beim Einsatz von Finanzhilfen des Bundes eine notwendige Folge dieser Erfahrung bedeuten. Mit einer solchen Begründung erklärt man allerdings auch ein Verfahren für hinfällig, das einer föderalen Ordnung geradezu mustergültig entspricht. Stattdessen wird ein Verfahren etabliert, das den Föderalismus schwächt. Die jetzige Reform mag zwar unmittelbar keinen signifikanten Zentralisierungsschub erzeugen. Aber sie verändert eine Entwicklungslogik in eine Richtung, die die Verfassung des Bundesstaates tendenziell destabilisiert, anstatt ihn durch eine Aufgabendifferenzierung und geeignete Koordinationsverfahren zu stärken.

Zu dieser Pfadänderung in der Entwicklung des deutschen Föderalismus wird auch die Ergänzung des Art. 91c GG beitragen, mit der der Bund das Recht erhält, durch Bundesgesetz den informationstechnischen Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen zu regeln, wenngleich nur mit Zustimmung des Bundesrats. Das angestrebte bundeseinheitliche Online-Portal der Verwaltungen wird allgemein positiv bewertet, weil dadurch angeblich die Bundesrepublik ihren Rückstand bei der Digitalisierung der Verwaltung aufholen könnte. Dass dieser Rückstand, worauf immer er sich bezieht, durch den Föderalismus verursacht sei, wird dabei einfach unterstellt. Nicht hinreichend beantwortet, auch nicht in der Anhörung des Haushaltsausschusses, wurden die Fragen darüber, wie sich die geplante Vereinheitlichung der Online-Portale auf die Verwaltungsverfahren und die entsprechenden Gesetze der Länder auswirkt, ob sie ohne eine Harmonisierung von Verwaltungsstrukturen und Antragsverfahren möglich oder sinnvoll ist, und welche Implikationen sie für die Datensicherheit hat. Jedenfalls erscheint offenkundig zu sein, dass durch eine Vereinheitlichung und Regulierung durch den Bund jene Potentiale für Innovation, die dezentrale Lösungen und kooperative Harmonisierung bieten, verloren gehen. Nicht auszuschließen ist auch, dass unterschiedliche Interessen von Bund und einzelnen Ländern die Entwicklung der e-administration in die Politikverflechtungsfalle führt, die man doch mit den Föderalismusreformen verhindern wollte. Unter dem Druck der Öffentlichkeit und der Wirtschaft werden Bund und Länder alles tun, um Blockaden zu vermeiden und ein einheitliches Verwaltungsportal entwickeln. Ob die erforderlichen Kompromisse aber zu einer besseren Lösung führen als eine Konkurrenz um beste Praktiken, und ob eine Regelung durch Gesetzgebung besser ist als eine Vereinbarung im IT-Planungsrat, ist unter Experten umstritten¹⁸ und deshalb zu bezweifeln.

18 Vgl. dazu die Stellungnahmen der Sachverständigen und deren Befragung im Haushaltsausschuss des Bundestags am 27. März 2017; Stenografisches Protokoll 18/102 der 102. Sitzung des Haushaltsausschusses.

4. Schluss

Die Absicht dieses Beitrags ist es nicht, die Reform des Finanzausgleichs und die Änderungen der Verwaltungszuständigkeiten pauschal schlecht zu reden. Die Politik hat wohl erreicht, was sie unter den gegebenen Bedingungen erreichen konnte. Meine Kritik beruht auch nicht auf dem Anspruch, ein besseres Modell des Finanzausgleichs vorschlagen zu können oder die Vor- und Nachteile von Zentralisierung, Dezentralisierung oder Kooperation in Verwaltungsbereichen mit einem eindeutigen Ergebnis bewerten zu können. Die Gestaltung einer föderalen Ordnung führt immer zu Kompromissen, und über diese muss die Politik entscheiden. Weil dies so ist, muss auch davor gewarnt werden, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern bis ins letzte Detail in die Verfassung zu schreiben. Föderalismus lebt vom dauernden Aushandeln von Macht und der wechselseitigen Machtkontrolle zwischen Bund und Ländern. Er verwirklicht sich nicht nur in der Verfassung, sondern auch und vor allem in der Politik.

Weil Föderalismus sich in politischen Prozessen und dynamischen Strukturen verwirklicht, er aber auch eine relativ stabile Verfassungs- und Institutionenordnung erfordert, muss jede Föderalismusreform daraufhin befragt werden, in welche Richtung sie die Entwicklung lenkt, ob sie das Machtgleichgewicht verfestigt oder flexibel genug erhält, und ob sie es stabilisiert oder destabilisiert. Gemessen an diesem Maßstab scheint mir die aktuelle Föderalismusreform problematisch zu sein, bei allen positiven Seiten, die nicht zu vernachlässigen sind. Während die Regelungen des Finanzausgleichs und seine Berechnung teilweise einfacher werden, gelang es Bund und Ländern nicht, ein normativ überzeugendes System der Finanzverteilung zu schaffen. Vielmehr vereinbarten sie eine Anpassung des Ausgleichssystems, "das gegenüber dem bestehenden System und dessen Leistungsfähigkeit weder zu einer stärkeren Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse noch zu mehr Transparenz oder mehr Leistungsgerechtigkeit beiträgt"¹⁹. Durch das Reformwerk werden in der Verwaltung komplizierte Verflechtungen eingeführt, und die Länder opferten für Finanzhilfen des Bundes Verwaltungskompetenzen. Sie konnten sich auch nicht gegen eine anhaltende Diskussion wehren, in der Verschiedenheit des Verwaltungshandelns als Problem betrachtet wird, dem durch Zentralisierung zu begegnen sei. All dies schwächt den Föderalismus, und wirkt den Zielen entgegen, die Bund und Länder anstrebten, als sie 2003 den Prozess zur Modernisierung des deutschen Bundesstaates einleiteten. Am Ende der jahrelangen Verhandlungen mögen sich die Regierungen von Bund und Länder alle als Gewinner gefühlt haben, aber eine Stabilisierung des demokratischen Bundesstaats haben sie nicht erreicht.

Die Stabilisierung einer föderalen Ordnung ist eine Aufgabe, die sich dauerhaft stellt. Kompetenzverteilungen, Finanzausgleich sowie Formen bzw. Verfahren der Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind immer wieder an veränderte ökonomische, soziale oder politische Verhältnisse anzupassen. Dabei besteht immer die Gefahr, dass kurzfristige Probleme, Interessen oder Machtverhältnisse die Entscheidung

¹⁹ Lenk/Glinka/Rottmann 2017 (Fn. 11), S. 20.

über Strukturen des Bundesstaats dominieren. Aus diesem Grund sollten sich die an solchen Entscheidungen Beteiligten der Bedeutung des Föderalismus in einem demokratischen Staat bewusst werden, insbesondere der Tatsache, dass dieser geeignet ist, die Vielfalt der Interessen und die Komplexität der gesellschaftlichen Probleme in einer arbeitsteiligen Struktur zu berücksichtigen. Sie sollten bedenken, dass eine Balance aus Zentralisierung, Dezentralisierung und Kooperation die Lernfähigkeit der Politik erhöht, was die Qualität der Demokratie steigert. Forderungen nach einer Zentralisierung der Verwaltung sollten sie besonders kritisch begegnen, weil Verwaltungsaufgaben vielfach durch besondere regionale oder lokale Bedingungen geprägt sind. Schließlich sollten die verantwortlichen politischen Akteure die Stabilisierung des Bundesstaats als eine ständige Aufgabe erkennen, auf die erforderliche Flexibilität der föderalen Ordnung achten und vermeiden, dass diese durch Verfassungsrecht oder langfristige Festlegungen überreguliert wird.

Gerade weil die Aufrechterhaltung einer föderalen Balance eine fundamentale, aber zugleich schwierige Aufgabe im Bundesstaat darstellt, muss man sich die Frage stellen, ob die hierzulande praktizierten Verfahren der Föderalismuspolitik dafür geeignet sind. Eine Reform der Staatsorganisation muss am Ende in Bundestag und Bundesrat als Gesetz verabschiedet werden. Der Gesetzesentwurf der aktuellen Reform wurde durch Regierungen ausgehandelt, die natürlich ihre Interessen an Finanzen und Macht verfolgten. Normative Leitideen der Verteilungsgerechtigkeit oder einer föderalen Ordnung spielten keine Rolle, da die Betroffenen über Verteilungskonflikte nicht öffentlich verhandelten. Öffentliche Verhandlungen hätten nichts geändert, sondern die Beteiligten eher zur Beharrung auf ihren Positionen veranlasst. Eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat hätte nach der Erfahrung der früheren Reformen vermutlich keine grundlegend anderen Ergebnisse erbracht. Es wäre es aber möglich gewesen, den Finanzausgleich ausgehend von normativen Grundprinzipien (etwa bezüglich des Ausgleichsniveaus, der Bedarfskategorien oder des Ausgleichsverfahrens) zu entwickeln, statt mit Blick auf die Ergebnisse auszuhandeln. Dies hätte die verantwortlichen Politiker veranlasst, jede Verteilung von Kompetenzen explizit zu begründen, statt sie in Tauschgeschäften durchzusetzen. Dazu wäre ein anderes Verfahren nötig gewesen, und dies ist für die Zukunft zu bedenken. Förderlich für einen entsprechenden Wandel des Prozesses wäre es, diesen in Stufen der Konkretisierung zu organisieren, wobei für die einzelnen Stufen (Prinzipien, Verfassungsregeln, Ausführungsgesetze) unterschiedliche Verhandlungsgremien einzurichten wären, in denen Interessen und Sachverstand gezielt eingebracht und Konflikte sequenziell bearbeitet werden können. Anregungen dafür, wie solche Prozesse praktisch gelingen, lassen sich aus dem internationalen Vergleich gewinnen.²⁰

20 Vgl. *Benz, Arthur* 2016: *Constitutional Change in Multilevel Government: The Art of Keeping the Balance*, Oxford; *Benz, Arthur/Knüpling, Felix (Hrsg.)* 2013: *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*, Opladen.

Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform

Michael Eilfort/Jörg König

1. Worum es geht

Jahrelang verhandelten Bundesländer und der Bund über eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs. Ein seltenes Reformmomentum hatte sich ergeben, da zum Ende des Jahres 2019 gesetzliche Grundlagen zur Regelung der föderalen Finanzbeziehungen, wie das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz sowie der Solidarpakt II auslaufen. Hinzu kommt, dass im Jahr 2020 das im Grundgesetz verankerte Neuverschuldungsverbot (Art. 109 Abs. 3 GG) für die Länder erstmals Anwendung findet. Die Bundesregierung hatte entsprechend im Koalitionsvertrag festgelegt, noch in der Legislaturperiode 2013–2017 zu einer Lösung kommen zu wollen, um den Gebietskörperschaften eine ordnungsgemäße Finanzplanung zu ermöglichen. Historisch niedrige Refinanzierungszinsen und nahezu Vollbeschäftigung in Deutschland hatten zusätzlich die Hoffnung genährt, eine fiskalisch nachhaltige Finanzausgleichsreform zu erreichen.

Tab. 1: Maßnahmen der Länder durch den neuen Finanzkraftausgleich 2020

		Euro je Einwohner	Mio. Euro
1	Bremen	732	487
2	Saarland	493	489
3	Mecklenburg-Vorpommern	229	367
4	Thüringen	219	472
5	Sachsen-Anhalt	202	452
6	Sachsen	189	768
7	Berlin	142	495
8	Brandenburg	114	283
9	Bayern	106	1350
10	Hamburg	99	176
11	Rheinland-Pfalz	97	393
12	Schleswig-Holstein	91	259
13	Baden-Württemberg	89	961
13	Hessen	89	547
15	Nordrhein-Westfalen	80	1429
16	Niedersachsen	76	596

Quelle: Anlage zum Beschlusspapier „Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin“; Berechnungsbasis: Steuerschätzung Mai 2016.

Im Oktober 2016 wurde schließlich eine Einigung über die föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 erzielt, die im Dezember 2016 näher spezifiziert und im Juni 2017 von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde. Anstelle des Länderfinanzausgleichs in seiner jetzigen Form tritt ein neues Umverteilungssystem, das im Ergebnis den Ländern mehr Geld (vgl. Tabelle 1) und im Gegenzug dem Bund mehr Kompetenzen überträgt.

Der horizontale Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.) wird abgeschafft, das Finanzausgleichssystem wird vertikalisiert. Künftig erfolgt die Nivellierung der Finanzkraft im Wesentlichen über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.

Politische Entscheidungsträger unterschiedlicher Couleur strahlen seither gleichermaßen Selbstzufriedenheit aus, wurde doch eine vermeintlich umfassende Reform erzielt, die 13 Grundgesetzänderungen erforderte. Doch was auf den ersten Blick wie eine echte Reform aussieht, stellt vielmehr eine Reihe verpasster Chancen dar. Statt Effizienz und Nachhaltigkeit des Finanzausgleichssystems zu verbessern, haben die Länder primär ihre individuellen finanzpolitischen Interessen durchgesetzt – koste es (den Bund), was es wolle. Auf den Bund kommt ab dem Jahr 2020 eine Mehrbelastung von zunächst knapp zehn Milliarden Euro zu (vgl. Tabelle 2) – Tendenz steigend. Hinzu kommen 3,5 Milliarden Euro für die Verbesserung der Schulinfrastruktur aus dem Sondervermögen der Kommunalinvestitionsförderungsfonds. Der kurzfristige finanzielle Erfolg für die involvierten Landespolitiker scheint trügerisch und bei genauerer Betrachtung keiner für Demokratie, Föderalismus und finanzielle Nachhaltigkeit zu sein.

Tab. 2: Finanzielle Auswirkungen des neuen Finanzkraftausgleich 2020 (Mio. Euro)

	Geltende Regeln ^a	Nach Reform ^b	Mehrbelastung ^c
Umsatzsteuermindereinnahmen des Bundes	0	3.685	3.685
Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz	0	202	202
Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) ^d	6.094	11.586	5.492
davon:			
Allgemeine BEZ	5.073	7.938	2.865
Gemeindefinanzkraft-BEZ	0	1.635	1.635
Forschungs-BEZ	0	181	181
Sonderbedarfs-BEZ politische Führung	517	528	11
Sonderbedarfs-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	504	504	0
Sanierungshilfen für Bremen und Saarland	0	800	800
Zusätzliche Finanzhilfen für Seehäfen	0	38	38
Finanzhilfen nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ^e	0	333	333
Belastung/Mehrbelastung gesamt	6.094	15.844	9.750

Quellen und Erläuterungen:

a Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2017: Steuerschätzung Mai 2017, Berlin.

b Addition von "Geltende Regeln" und "Mehrbelastung". Vgl. Bundesrechnungshof 2017: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 20. März 2017.

c Vgl. Bundestagsdrucksache 18/11135.

d BEZ ohne Sonderbedarfs-BEZ teilungsbedingte Sonderlasten (im Jahr 2019 in Höhe von 2.096 Millionen Euro), da nach Status quo 2020 wegfallend.

e Fortsetzung der Finanzhilfen nach GVFG stellt Belastung für den Bund dar, da nach Status quo 2020 wegfallend.

2. Überprüfung der neuen Finanzausgleichsregelungen

Aus wissenschaftlicher Perspektive sollte eine vollumfängliche Reform des Finanzausgleichssystems sicherstellen, dass eine angemessene Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden mit geringeren Fehlsteuerungen und größerer Transparenz als im bisherigen System erreicht wird.¹ Demokratische Kontrolle und finanzpolitische Eigenverantwortung sollten im Vordergrund einer Reform stehen. Gemessen an diesem Anspruch können die neuen Regelungen nicht überzeugen und sind in vielerlei Hinsicht problematisch.

2.1. Umverteilung über die Umsatzsteuer reduziert demokratische Kontrolle

Die neue Regelung des Finanzausgleichssystems sieht in einem ersten Schritt vor, dass der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.) abgeschafft wird und der Umsatzsteuervorgewegausgleich entfällt. Stattdessen wandert der horizontale Finanzausgleich in die Umsatzsteuerverteilung. Die Umsatzsteuer wird als Gemeinschaftssteuer zunächst vertikal zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt. Der Umsatzsteueranteil der Länder wird nach Maßgabe der Einwohnerzahl und Finanzkraft bestimmt. Zur Bemessung der Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung wird künftig ein linearer Tarif festgesetzt, der die Unterschiedsbeträge in der Finanzkraft zu 63 Prozent ausgleicht. Die kommunale Finanzkraft wird zu 75 Prozent einbezogen.

Um den Wegfall des Finanzausgleichs zwischen den Ländern kompensieren zu können, muss der Bund erhebliche Umsatzsteuermindereinnahmen zu Gunsten der Länderhaushalte in Kauf nehmen (vgl. Tabelle 2). Hinzu kommen Belastungen aufgrund der Änderung des Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetzes sowie Mitfinanzierungsübernahmen bei Konsolidierungshilfen. Die Mehrbelastung des Bundes beläuft sich somit in diesem Teilaspekt auf 4,02 Milliarden Euro für das Jahr 2020. Sie setzt sich zusammen aus einem Festbetrag von 2,6 Milliarden Euro und einem dynamischen Anteil von 1,42 Milliarden Euro, der sich in den Folgejahren analog zum nominalen Umsatzsteueraufkommen weiter erhöhen kann.

Durch die Abschaffung des LFA i.e.S. wird ein wesentliches Element der Finanzverfassung geändert: Die bislang in den Haushalten der Länder sichtbare Umverteilung untereinander wird es nicht mehr geben. Stattdessen wird der Bund stärker in die Verantwortung genommen. Die Verschlankung von vier auf drei Stufen stellt zwar eine gewisse Reduktion der Komplexität des Finanzausgleichssystems dar. Dahingegen führt der Umweg über die Umsatzsteuer zu mehr Intransparenz. Das neue System kennt offiziell keine Zahler- und Empfängerländer mehr. Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs müssen zwar im regulären Haushaltsverfahren eines Landes verabschiedet werden. Zuschläge bei der Umsatzsteuerverteilung sind jedoch als „eigene“ Mittel zu werten und stellen keine Zuweisungen dar. Dieser Vorgang versteckt somit einen erheb-

1 Vgl. hierzu insbesondere *Kronberger Kreis* 2016: Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kronberger Kreis-Studien Nr. 62, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

lichen Teil der Finanztransfers und reduziert die parlamentarische Kontrolle. Der Deutsche Bundestag bleibt, nachdem dies beschlossen ist, außen vor, die Länderparlamente verlieren auch als Aufsicht weiter an Bedeutung.

Kritisch anzumerken ist darüber hinaus, dass die Finanzkraft der Gemeinden auch künftig nicht voll in die Berechnung der Länderfinanzkraft einfließen wird. Da die Gemeinden originär in die Verantwortung der Länder fallen, wäre eine hundertprozentige Einbeziehung ihrer Finanzlage zur Bestimmung der Länderfinanzkraft geboten gewesen. Ebenso wird an der strittigen Einwohnerwertung festgehalten, die den besonders dicht und dünn besiedelten Ländern höhere Finanzzuweisungen garantiert. Vielfach kritisierte Regeln werden somit unverändert in das neue System übernommen, obwohl sie zu deutlichen Verzerrungen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder führen.

Das Versteckspiel horizontaler Umverteilungswirkungen über die Umsatzsteuer und die Beibehaltung problembehafteter Bestimmungsgrößen zur Messung der Länderfinanzkraft machen das neue System in noch stärkerem Maße intransparent. Die gefundene Neuregelung stellt eine wesentliche Verschlechterung des Finanzausgleichssystems dar, da sie vornehmlich auf die Gesichtswahrung regierender Landespolitiker zielt: Sowohl Zahler- als auch Empfängerländer wollten nicht mehr als solche erkennbar bleiben.

Besser wäre es gewesen, die Transparenz der finanziellen Umverteilung zwischen den Ländern zu erhöhen und den Umsatzsteuervorwegausgleich im sichtbaren LFA i.e.S. aufgehen zu lassen. Dies hätte klarer vor Augen geführt, welches Land auf Kosten der anderen lebt und den Druck auf die Empfängerländer zu nachhaltiger Finanzpolitik erhöht.

2.2 Stärkere Vertikalisierung setzt falsche Anreize

Das Finanzausgleichssystem wird ab dem Jahr 2020 wesentlich stärker vertikalisiert. Die Ausweitung bestehender und die Schaffung neuer Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) verdoppeln annähernd die bisherigen Zuweisungen und führen zu einer Mehrbelastung des Bundes von knapp 5,5 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 2). Sie kompensieren somit einen großen Teil des LFA i.e.S. Da das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1986 festgestellt hat, dass BEZ den LFA i.e.S. nicht ersetzen dürfen (BVerfGE 72, 330), ist die Ausweitung der BEZ verfassungsrechtlich fragwürdig. Vor allem aber entfaltet die stärkere Vertikalisierung des Finanzausgleichssystems falsche Anreizwirkungen.

Mit der Schaffung sogenannter Gemeindesteuerkraftzuweisungen im Umfang von über 1,6 Milliarden Euro pro Jahr greift der Bund in einen Kernbereich der Länder ein. Bislang sind die Länder für den Ausgleich kommunaler Finanzkraftunterschiede und für die Sicherung von Gemeindefinanzen zuständig. Dies ist nicht nur unter föderalen Gesichtspunkten kritisch zu beurteilen. Durch die geplanten Gemeindefinanzkraft-BEZ kann es dazu kommen, dass eine Erhöhung der originären Gemeindefinanzkraft nach allen Ausgleichsstufen sogar zu einem Gesamteinnahmeverlust führt. Grenzabschöpfungsquoten von über 100 Prozent können entstehen.² Die finanzschwachen Kommu-

2 Vgl. *Kronberger Kreis* 2016 (Fn.1), S. 37 f.

nen, die überwiegend in Ostdeutschland und dem Saarland liegen, können demnach Mittel verlieren, wenn ihre Lohn- und Einkommensteuerkraft zunimmt. Andersherum kann eine Reduzierung der Finanzkraft zu einem Gesamteinnahmewachstum führen. Der hohe Nivellierungsgrad bleibt somit auch im neuen System ein Hauptkritikpunkt. Bereits im aktuellen System werden die Nehmerländer auf eine relative Finanzkraft von 97,5 Prozent oder mehr angehoben.³

Anreize zu zusätzlichen Steuereinnahmen werden folglich weiter geschwächt. Die im Rahmen der Gemeindefinanzkraft-BEZ angesetzten Mehrbelastungen des Bundes bedeuten im Ergebnis eine dauerhafte Alimentierung kommunaler Finanzkraftschwächen. Es ist zu befürchten, dass mit dieser Regelung die Kommunen versuchen werden, möglichst lange als finanzschwach zu gelten, um sich Hilfen des Bundes langfristig zu sichern: Ein Anreiz zur Verstetigung von Abhängigkeit, Stillstand und Ineffizienz – des Perpetuum mobile kommunalen Leidens und Jammers.

Gleichfalls fehlgeleitet ist die Schaffung sogenannter Forschungs-BEZ. Sie bedeuten, dass ein Land auch dann Bundesmittel erhält, wenn es sich in einem Aufgabenbereich unterproportional engagiert und es im Wettbewerb weniger erfolgreich ist. Werden unterdurchschnittliche Nettozuflüsse aus der gemeinsamen Forschungsförderung generiert, zahlt der Bund dem Land als „Kompensation“ die neuen Forschungs-BEZ. Diese sind jedoch nicht zweckgebunden. Eigenanstrengungen zu höherer Förderfähigkeit in Wissenschaft und Forschung werden unterminiert und ein zielorientiertes Engagement des Bundes konterkariert. Die Anreizwirkungen könnten auch in diesem Fall kaum schlechter sein.

Finanzpolitisch nicht tragbar ist zudem, dass ein Land jahrelang für überhöhte Verwaltungsausgaben belohnt wird. Diese Sonderbedarfs-BEZ für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung werden bereits seit Jahrzehnten gewährt. Die Tatsache, dass Sonderbedarfs-BEZ, die vom Grundgedanken her übergangsweise ausgelegt sind, den Ländern zur ergänzenden Deckung ihres „allgemeinen Finanzbedarfs“ dauerhaft gewährt wird, ist schon von der Sache her irreführend. Der Bezug auf tatsächliche Ausgaben in den Empfängerländern beinhaltet überdies die Gefahr eines Zirkelschlusses, da getätigte Ausgaben Ansprüche im Finanzausgleich begründen.⁴ Zahlungen von mehr als 500 Millionen Euro jährlich an dann elf der 16 Bundesländer werden auch künftig schwerlich zur Senkung ineffizient verwendeter öffentlicher Ausgaben beitragen.

Auch die weiterhin vorgesehenen Sonderbedarfs-BEZ für Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit waren in Reaktion auf die Arbeitsmarktreformen des Jahres 2005 ursprünglich nur als Übergangshilfen gedacht. Ob es im Jahr 2020 und darüber hinaus angebracht sein wird, die ostdeutschen Länder mit Blick auf die Arbeitsmarktlage weiterhin pauschal zu unterstützen, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt zumindest fragwürdig. Die anhaltende positive wirtschaftliche Entwicklung hat in Ostdeutschland

3 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* 2017: Monatsbericht des BMF – März 2017, Berlin, S. 30.

4 Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* 2015: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten 01/2015, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, S. 35.

in den vergangenen Jahren zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage geführt: Während die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland im Jahr 2005 noch 18,7 Prozent betrug, liegt sie im Mai 2017 bei 7,4 Prozent.⁵ Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die gesetzliche Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Langzeitarbeitslose bereits erhebliche Umverteilung in Richtung der von struktureller Arbeitslosigkeit stärker betroffenen Länder vornimmt. Insofern sind auch diese Sonderbedarfs-Zahlungen kritisch zu bewerten.

Es ist darüber hinaus nicht nachzuvollziehen, weshalb Bremen und das Saarland für eine jahrelang verfehlte Finanzpolitik erneut Sanierungshilfen erhalten. Sanierungshilfen von insgesamt 15 Milliarden Euro, die den beiden Ländern bereits in den Jahren 1994 bis 2004 zugutekamen, hatten schließlich keine Gewährleistung ihrer finanziellen Tragfähigkeit zur Folge. Die neuen Hilfen von jeweils 400 Millionen Euro jährlich implizieren, dass diese beiden Länder auf Dauer finanziell vom Bund abhängig bleiben.

Durch die Vertikalisierung des Finanzausgleichssystems verschärfen sich somit die bestehenden Schieflagen. Die stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes führt zu Fehlankreizen, weil Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Güter weiter auseinanderfallen. Die generell anzustrebende Äquivalenz von Zahlern und Leistungsempfängern ist noch weniger gegeben. Dies erhöht tendenziell die Anreize für übermäßige Ausgaben. Für die Wiederwahl regierender Landes- und Kommunalpolitiker mag eine solche Situation vorteilhaft sein, für die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen stellt sie ein immenses Risiko dar.

2.3 Kompetenzzuweisungen an den Bund

Für die weitreichenden finanziellen Zugeständnisse an die Länder hat sich der Bund im Gegenzug mehr Kompetenzen ausgehandelt. Dies betrifft die Bereiche Steuerverwaltung, Digitalisierung, Bildungsinfrastruktur und Verkehr. Daneben werden die Zuständigkeiten des Stabilitätsrates ausgeweitet, der ab dem Jahr 2020 – bedauerlicherweise weiterhin ohne Sanktionsmöglichkeiten – regelmäßig die Einhaltung der Schuldenbremse von Bund und Ländern überprüfen soll.

Die Kompetenzausweitung des Bundes kann als Zentralisierungsschub gewertet werden, bei dem die Länder im Prozess eines sogenannten „Sanduhr-Föderalismus“ weiterhin an Bedeutung verlieren könnten.⁶ Ob ein solcher Vorgang als zeitgemäßes Ziel eines zukunftstauglichen Föderalismus oder als Anfang vom Ende eines gelebten Föderalismus zu werten ist, muss sich noch herausstellen. Die offenkundig bereitwillige Abgabe von Verantwortung seitens der Länder im Tausch gegen mehr Geld ist zumindest bemerkenswert. Eine Aushöhlung des föderalen Prinzips hätten sie sich selbst zuzuschreiben.

5 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit* 2017: Der Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Mai 2017, S. 18; *Bundesagentur für Arbeit* 2006: Arbeitsmarkt 2005 – Arbeitsmarktanalyse für Deutschland, West- und Ostdeutschland, S. 23.

6 Vgl. *Thöne, Michael* 2017: Nachtrag: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize?, in: ifo Schnelldienst, Vol. 70 (1), S. 17-23.

Bestimmte Kompetenzzuweisungen an den Bund können aus Effizienzgründen durchaus positiv gewertet werden. Insbesondere die Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr („Bundesfernstraßengesellschaft“) war dem Bund ein wichtiges Anliegen. Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur sind in der Vergangenheit nicht zuletzt auch deshalb ausgeblieben, weil sich die dezentrale Auftragsverwaltung als sehr schwerfällig erwiesen hat. Unterschiedliche Zuweisungen von Aufgaben- und Ausgabe-last auf Länder- und Bundesebene haben den Verwaltungsvollzug trotz bewilligter Gelder für öffentliche Investitionen gelähmt. Insofern sind eine Reform der Bundesauftragsverwaltung und die Schaffung einer Infrastrukturgesellschaft nachvollziehbar. Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen werden künftig auf Ebene des Bundes organisiert sein.

Zu kritisieren ist, dass trotz privatrechtlicher Organisationsform grundgesetzlich ausgeschlossen wird, private Beteiligungsmöglichkeiten an der Infrastrukturgesellschaft und an wesentlichen Infrastrukturvorhaben zu ermöglichen. Diese Regelung ist bedauerlich, da die Akquisition privaten Kapitals zu steigenden Investitionsmöglichkeiten und zugleich neuen attraktiven Anlagemöglichkeiten hätte führen können. Ferner hätten private Beteiligungen ein Indikator für die Rentabilität der geplanten Investition darstellen können. Der Bildung von Schattenhaushalten hätte vorgebeugt werden können, indem öffentliche Bilanzierungsregeln so angepasst werden, dass langfristige Haushaltsrisiken transparent werden. Studien deuten darauf hin, dass vor allem bei Infrastrukturprojekten mit großem Finanzvolumen, wie beispielsweise Fernstraßen, private Beteiligungen vorteilhaft sind.⁷

3. Verpasste Chancen und mangelnde Eigenverantwortung

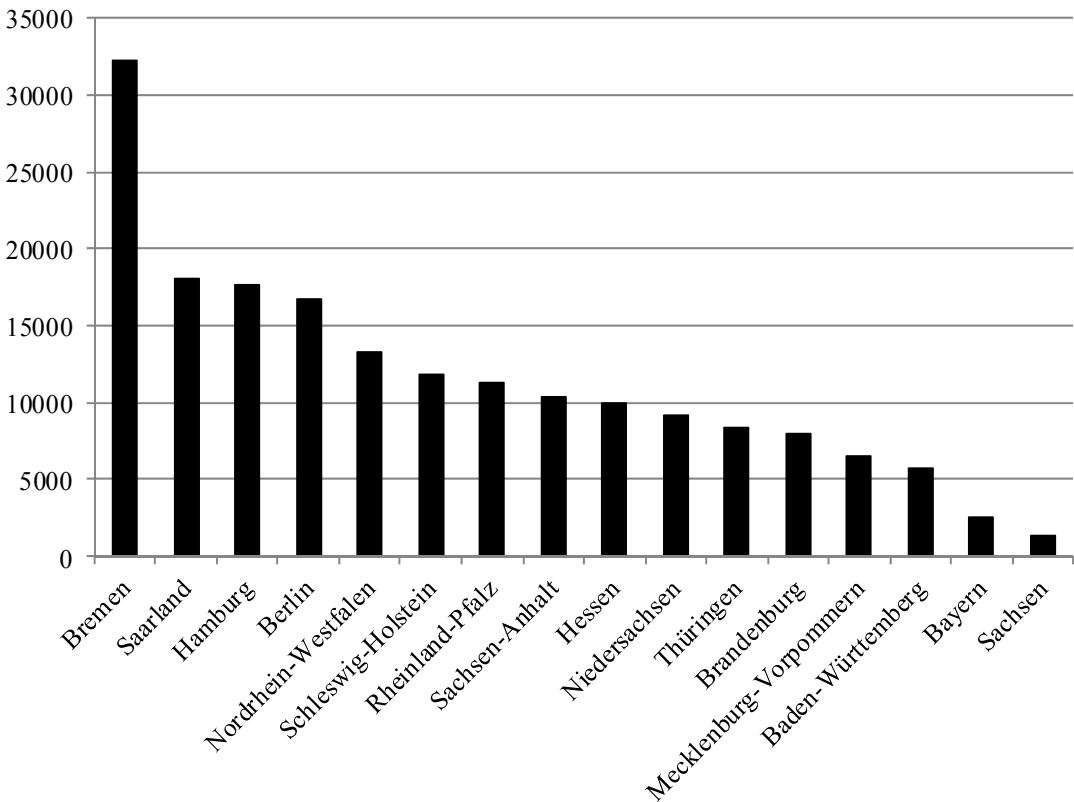
Die beschlossene Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beinhaltet eine Reihe verpasster Chancen. Wie dargelegt, hat es die Politik einerseits versäumt, das Finanzausgleichssystem transparenter und anreizkompatibler zu gestalten. Durch die stärkere Vertikalisierung haben sich die Ineffizienzen des derzeit geltenden Systems sogar noch erhöht. Andererseits bleibt eines der größten Defizite des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems weiterhin unberührt: Das Fehlen einer echten Steuer-autonomie für Länder und Kommunen.

Bei aller notwendigen Solidarität bedeutet Föderalismus vor allem Autonomie in der Haushaltspolitik. Dies schließt nicht nur die Ausgaben-, sondern auch die Einnahmeseite ein. Eine eigene Autonomie bei der Steuersetzung, die vor allem den Gedanken eines freien Wettbewerbs in sich trägt, haben die Länder jedoch nur bei der Grunderwerbsteuer, die Kommunen bei den Gewerbe- und Grundsteuern. Abgesehen von diesen Ausnahmen besitzen sie keine steuerpolitischen Freiheiten, die sie für die Durchsetzung

7 Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* 2016: Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften, Gutachten 02/2016, Bundesministerium der Finanzen, Berlin; *Wigger, Berthold* 2017: Vor- und Nachteile Öffentlich-Privater Partnerschaften, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 42 (4), S. 395-421.

ihrer eigenen Vorstellungen über die wünschenswerte Finanzausstattung einsetzen könnten. Der weitaus größte Teil ihrer Einnahmen stammt aus dem Finanzausgleich. Durch die hohe umverteilende Wirkung des Finanzausgleichs haben insbesondere die Nehmerländer kaum Anreize, ihre Ausgabenpolitik zu drosseln oder sich um eine Stärkung ihrer Einnahmemöglichkeiten zu bemühen. Die Einnahmen kommen ohne Eigenanstrengung auf die Haushaltspolitiker zu. Die Landes- und Kommunalpolitik profiliert sich daher fast ausschließlich über die Ausgabe­seite. Dies hat vor allem in finanzschwächeren Gebietskörperschaften zu übermäßiger Staatsverschuldung geführt (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Schulden der Länder und Gemeinden am 31.12.2016 (Euro je Einwohner)



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

Ab 2020 greift zwar auch bei den Ländern die Schuldenbremse. Die Landespolitiker scheinen jedoch nicht an eine Einhaltung des strukturellen Neuverschuldungsverbots ihrerseits zu glauben.⁸ Dies dürfte die Dringlichkeit der Einführung autonomer Einnahmemöglichkeiten erhöhen. Eine Stärkung der Steuerautonomie würde präventiv gegen eine zu hohe Verschuldung wirken und die Zielsetzung der Schuldenbremse unterstützen.⁹

Doch nicht nur die Einhaltung der Schuldenbremse spricht dafür, den Ländern und Kommunen in Zukunft mehr Steuerautonomie zu gewähren. Eine größere finanzielle Eigenständigkeit und Flexibilität ist erforderlich, da sich die Lage der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren weiter zuspitzen wird – selbst bei Fortführung der guten Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung mitsamt den Steuermehreinnahmen.

Zum einen wird sich Deutschland nicht dauerhaft auf die für den Fiskus vorteilhaften Niedrigzinsen verlassen können. Ein in der Eurozone anhaltender Anstieg der Inflation, flankiert durch stärker wachsende Volkswirtschaften, wird die Europäische Zentralbank (EZB) dazu veranlassen müssen, aus ihrer extrem expansiven Geldpolitik auszusteigen. Diskutiert wird noch über die richtige Exit-Strategie, ob zuerst die Leitzinsen sukzessive erhöht oder die Anleihekäufe der EZB heruntergefahren werden.¹⁰ Beides hätte Auswirkungen auf die Langfristzinsen und somit auf die Refinanzierungskosten für die öffentlichen Haushalte.

Zum anderen ist es dem fehlenden strukturellen Reformeifer in Deutschland geschuldet, dass der Druck auf den Fiskus weiter zunehmen wird. Anders als es die Erfolgsbilanz der „schwarzen Null“ vermuten lässt, hat der deutsche Staat ein fiskalisches Nachhaltigkeitsproblem. Die von der Stiftung Marktwirtschaft jährlich veröffentlichte Generationenbilanz zeigt, dass Deutschland nur etwa ein Drittel seiner tatsächlichen Staatsschulden ausweist. Zu den knapp 2,2 Billionen Euro expliziten Schulden kommen nochmals rund vier Billionen Euro implizite Schulden hinzu.¹¹ Diese vom Staat zugesagten zukünftigen Ausgaben, denen wie zum Beispiel bei Beamtenpensionen keine Rückstellungen gegenüberstehen und die mit heutigen Steuer- und Beitragssätzen nicht dauerhaft finanzierbar sind, steigen trotz positiver Rechengrundlage der günstigen Kon-

8 Vgl. *Blesse, Sebastian/Heinemann, Friedrich/Janeba, Eckhard* 2016: Einhaltung der Schuldenbremse und Bewertung von Länderfusionen – Ergebnisse einer Umfrage in allen 16 Landesparlamenten, ZEWpolicybrief Nr.6, Mannheim.

9 Vgl. *Fuest, Clemens/Thöne, Michael* 2013: Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, Kurzstudie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Köln.

10 Vgl. *Stiftung Marktwirtschaft* 2017: Nullzinsen in Europa: Zwischen Grenznutzen des Geldes und Nutzungsgrenzen der Geldpolitik, Expertengespräch auf Gut Kaden am 10. Februar 2017, Tagungsbericht der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

11 Vgl. *Bahnsen, Lewe C./Manthei, Gerrit/Raffelhüschchen, Bernd* 2016: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz (Update 2016) – Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik Nr. 13, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

junktur weiter an. Im europäischen Vergleich ist Deutschland diesbezüglich nur noch Mittelmaß und droht im EU-Nachhaltigkeitsranking weiter zurückzufallen.¹²

Hohe fiskalische Lasten verursacht die zunehmende Alterung Deutschlands sowohl für die Alterssicherungs- als auch für die Gesundheitsversorgungssysteme. Dies macht die rasche Zunahme des Altenquotienten ab dem Jahr 2020 von etwa 35 auf über 50 Prozent im Jahr 2035 deutlich.¹³ Derzeit befindet sich Deutschland zwar noch in einer Art demografischer Pause, in den 2020er Jahren wird aber ein Großteil der sogenannten Babyboomer-Generation in Rente gehen. Mehr Leistungsbeziehern stehen dann immer weniger Erwerbspersonen gegenüber. Dies führt zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabensituation des deutschen Staates. Doch anstatt nachhaltiger zu agieren, erhöht der Staat seine finanziell ungedeckten Versprechungen. Verantwortlich für die defizitäre Situation sind aus jüngerer Vergangenheit die Mütterrente und die abschlagsfreie Altersrente ab 63 (mit etwa zehn Milliarden Euro pro Jahr) sowie die Leistungsausweitungen der Kranken- und Pflegeversicherung (mit jährlich etwa sieben bis acht Milliarden Euro). Hinzu kommen 13,5 Milliarden Euro jährlich an zusätzlich notwendigem Bundeszuschuss in die Rentenversicherung bis 2020 sowie eine Steigerung der Pensionslasten der Länder um etwa 20 Prozent. Für die Folgen ungesteuerter Zuwanderung fallen nochmals 15 Milliarden Euro pro Jahr an. Noch nicht eingerechnet sind die volle Kostenwirkung des Brexit (unter anderem erhöhter Nettobeitrag an die EU), Ausfälle durch eine direkte oder indirekte Schuldenumstrukturierung Griechenlands sowie deutlich höhere Ausgaben für innere/äußere Sicherheit.

Dies bedeutet, dass dem Bund perspektivisch immer weniger Finanzmittel zur Verfügung stehen werden, um Länder und Kommunen zusätzlich zu bedenken. Unter diesem Aspekt führt kein Weg daran vorbei, den Ländern und Kommunen mehr Spielräume zu eröffnen und vor Ort Handlungsfreiheit durch mehr Steuerautonomie zu stärken. Die Tragfähigkeit ihrer Finanzpolitik könnte aus eigener Kraft sichergestellt werden, ohne finanziell auf den Bund angewiesen zu sein. Steuerautonomie wäre unter Berücksichtigung des Äquivalenz- und Leistungsfähigkeitsprinzips zudem ein entscheidender Schritt zu mehr Transparenz und zu einer Belebung lokaler und regionaler Demokratie. Landtage und Kommunalparlamente würden erheblich aufgewertet – sowohl in der tatsächlichen Steuergestaltung als auch in der öffentlichen Wahrnehmung.

Umfassende, umsetzbare sowie politisch vermittelbare Steuerkonzepte existieren bereits.¹⁴ Politisch geschickt wäre es, die Einführung größerer Steuerautonomie mit einer Neuregelung des Finanzausgleichssystems zu verknüpfen. Diese Chance ist erst einmal vertan, da die grundgesetzlich verankerten Regeln des neuen Finanzkraftausgleichs

12 Vgl. *Peters, Fabian/Raffelhüschchen, Bernd/Reeker, Gerrit* 2017: Ehrbare Staaten? Update 2016 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 137, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

13 Vgl. *Bahnsen/Manthei/Raffelhüschchen* 2016 (Fn.11), S. 6.

14 Vgl. *Eilfort, Michael/Lang, Jürgen (Hrsg.)* 2013: Strukturreform der deutschen Ertragsteuern: Bericht über die Arbeit und Entwürfe der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft, Reinbeck/München.

prinzipiell unbefristet, zumindest aber bis zum Jahr 2030 gelten und nur auf Antrag mindestens dreier Länder oder des Bundes neu verhandelt werden können. Insofern könnte sich das verpasste Reformfenster als dauerhafte Weichenstellung erweisen.

Jedoch muss das letzte Wort noch nicht gesprochen sein. Formal gehören Steuerautonomie und Umverteilung nicht zusammen. Eine klug gestaltete Steuerregionalisierung sollte ohnehin finanzausgleichsneutral sein. Dementsprechend erscheint eine graduelle Einführung weiterer Steuerautonomie empfehlenswert. Die Herstellung von Steuerklarheit und das Herausstellen des Zusammenhangs von Einnahme- und Ausgabenverantwortung ließen sich in überschaubaren Reformschritten realisieren.¹⁵ Dies könnte beispielsweise durch die Einführung von Zuschlags- und Abschlagsrechten bei der Einkommensteuer erreicht werden. Insbesondere diese Steuer hat eine hinreichend breite Bemessungsgrundlage. Der oftmals vorgebrachten Sorge vor einem ruinösen Steuerwettbewerb („race-to-the-bottom“) ließe sich begegnen, indem vorab ein Korridor zulässiger Zu- und Abschläge definiert wird. Die bisherigen Erfahrungen mit der Grunderwerbsteuer der Länder zeigen darüber hinaus, dass Steuerautonomie auch zu einem Anstieg der Steuersätze führen kann. Eine weitere Maßnahme könnte der offene Ausweis der Steueranteile von Bund, Land und Kommune auf dem Steuerbescheid sein. Dies würde das Bewusstsein der Wähler schärfen, dass ein Teil ihrer Steuerbelastung vor Ort verbleibt.

Grundsätzlich ist zu erwarten, dass eine Stärkung der Steuerautonomie im Sinne eines funktionierenden föderalen Wettbewerbs insgesamt wohlfahrtsfördernd wirkt.¹⁶ Die Bereitstellung öffentlicher Güter würde sich stärker an den lokalen Präferenzen der Bürger orientieren und somit effizienzsteigernd wirken. Empirische Studien deuten darauf hin, dass die Sorge eines Unterbietungswettbewerbs der Gebietskörperschaften unbegründet ist: Finanzschwache Länder und Kommunen wären von einem freien Steuerwettbewerb, wie er beispielsweise in der Schweiz praktiziert wird, ebenso wenig negativ betroffen wie das gesamtwirtschaftliche Wirtschaftswachstum.¹⁷ Ein Verzicht auf

15 Vgl. *Schulte, Bernd* 2014: Autonomie für Länder und Kommunen bei der Einkommensteuer, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 126, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin; *Stiftung Marktwirtschaft* 2015: Regionale und kommunale Einkommensteuerautonomie, Kurzinformation der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

16 Vgl. *Fuest, Clemens/Thöne, Michael* 2009: Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin; *Feld, Lars P./Kube, Hanno/Schnellenbach, Jan* 2013: Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen; *Deutsche Bundesbank* 2014: Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht September 2014, Frankfurt, S. 35-54; *Sachverständigenrat* 2014: Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; *Wissenschaftlicher Beirat des BMF* 2015: Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten 01/2015, Bundesministerium der Finanzen, Berlin; *Kronberger Kreis* 2016 (Fn.1).

17 Vgl. *Fuest, Clemens* 2008: Steuerwettbewerb unter den Bundesländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer?, in: *Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate (Hrsg.)*: Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, Frankfurt, S. 119-133; *Feld, Lars P.* 2009: Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung? *economiesuisse* – Verband der Schweizer Unternehmen, Zürich; *Baskaran, Thushyanthan/Feld, Lars P./Schnellenbach, Jan* 2016: Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: A meta-analysis, in: *Economic Inquiry*, Vol. 54 (3), S. 1445-1463.

Steuerautonomie und ein Festhalten an finanziellen Abhängigkeiten verzögern hingegen tendenziell den notwendigen Strukturwandel in Deutschland, woraus niedrigere Wachstumsraten resultieren können.¹⁸

4. Fazit

Das Momentum für eine umfassende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hätte kaum besser sein können. Deutschlands anhaltend gute Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung, verbunden mit historisch niedrigen Refinanzierungszinsen, hat zu deutlich höheren Steuermehreinnahmen geführt und reduziert zumindest kurzfristig die finanziellen Nöte einzelner Länder und Kommunen. Gleichzeitig mussten die föderalen Finanzbeziehungen aufgrund auslaufender gesetzlicher Grundlagen und vor dem Hintergrund der Einführung der Schuldenbremse für die Länder neu geregelt werden. Insofern war die Hoffnung groß, dass am Ende eines zähen Verhandlungsprozesses ein transparentes und anreizkompatibles Finanzausgleichssystem steht.

Bedauerlicherweise waren jedoch insbesondere die Länder nicht bereit, die Kernprobleme des derzeitigen Finanzsystems anzugehen. Weder wurden bestehende Ineffizienzen des Systems beseitigt, noch wurden Möglichkeiten zu mehr finanzieller Eigenständigkeit der Länder und Kommunen geschaffen. Stattdessen wird der vor allem bei den Geberländern unpopuläre Länderfinanzausgleich abgeschafft und die Umverteilung über die Umsatzsteuerzuweisung vorgenommen. Der Bund wird zudem mit höheren und neuen Bundesergänzungszuweisungen einzelnen finanzschwachen Ländern und Kommunen erheblich mehr Geld zukommen lassen. Hinzu kommen dauerhafte Finanzhilfen für die ostdeutschen Bundesländer sowie für die hochverschuldeten Länder Saarland und Bremen.

Der Wegfall des LFA i.e.S. und der Umweg über die Umsatzsteuerverteilung verschleiern die horizontale Umverteilung. Statt mehr Transparenz herzustellen und den Umsatzsteuervorwegausgleich im LFA i.e.S. aufgehen zu lassen, werden weitere finanzielle Abhängigkeiten geschaffen. Die Vertikalisierung des Systems, die mit einem Abwälzen von Verantwortung und Kosten auf den Bund verknüpft ist, schwächt die Anreize der Länder und Gemeinden, eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erzielen. Der neue Finanzausgleich schöpft steuerliche Mehreinnahmen in noch größerem Maße ab. Erfolg und Misserfolg von Politik werden von Wählern jedoch vor allem dann honoriert oder sanktioniert, wenn die Konsequenzen politischen Handelns vor Ort auch spürbar sind. Ein System, dass sich durch hohe Grenzabschöpfungsquoten auszeichnet und Finanzkraftunterschiede weitestgehend nivelliert, läuft diesem demokratischen Grundverständnis allerdings zuwider.

Schließlich wurde wieder einmal die Chance verpasst, Solidarität in der Umverteilung mit mehr Eigenverantwortung auf der Einnahmeseite zu kombinieren. Solange

18 Vgl. *Baskaran, Thushyanthan/Feld, Lars P./Necker, Sarah* 2017: Depressing dependence? Transfers and economic growth in the German states, 1975-2005, in: *Regional Studies*, Vol. 51, S. 1-11.

Haftung und Handlung auseinanderfallen, wird man sich jedoch weiterhin über die Ausgabenseite profilieren. Von echter Steuerautonomie sind Länder und Kommunen weit entfernt. Steuerliche Einnahmen an die Verantwortung und das Geschick regionaler Standortpolitik zu knüpfen, war den meisten Politikern zu unbequem. Finanziell unbefriedigend wird es für die Gebietskörperschaften allerdings, wenn die Schuldenbremse ab 2020 auch für die Länder greift und die hohen fiskalischen Lasten, die die demografische Entwicklung und der fehlende Reformeifer in Deutschland verursachen, die öffentlichen Haushalte weiter einengen werden – selbst bei weiterhin guter Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung.

Regionale Zu- und Abschläge auf die Einkommensteuer innerhalb eines vorab definierten Korridors würden nicht nur die finanzielle Flexibilität erhöhen, sondern auch die Demokratie stärken. In maßvollen Schritten würden vor Ort weitere Gestaltungschancen eröffnet, die eigentlich im intrinsischen Interesse lokal verwurzelter Politiker sein sollten. Kommunen und Länder sollten diese Chance im Interesse ihrer Steuerzahler und Wähler wahrnehmen und mehr Steuerautonomie wagen.

Veränderungsanfälligkeit der Finanzverfassung in Zeiten Großer Koalitionen

Hans-Günter Henneke

Im Sommer 2017 ist nach langen und zähen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, die eigentlich lediglich einfachgesetzlich im Finanzausgleichsgesetz zu regeln gewesen wäre, mit 13 Grundgesetzänderungen ihrer finalen Regelung zugeführt worden. Das erzielte Ergebnis verwundert weniger mit Blick auf die fiskalischen Auswirkungen; es hätte aber wohl noch im Herbst 2016 niemand damit gerechnet, dass zu seiner Erlangung der bisherige Verfassungsrahmen in so vielen Vorschriften verändert werden würde.

Dieser Beitrag zeigt auf, dass in den insgesamt elf von 68 Jahren seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, in denen im Bund eine Große Koalition regierte, die bundesstaatliche Finanzverfassung jeweils gravierenden Veränderungen unterworfen wurde, weil sich zu den vorhandenen verfassungsändernden Mehrheiten im Deutschen Bundestag auch Mehrheiten im Bundesrat – gegebenenfalls unter Einsatz von Finanzmitteln für einzelne Länder – gewinnen ließen.

1. Finanzverfassung gibt politischem Prozess festen Rahmen vor

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist fraglos einer „der am sorgfältigsten behauenen und in einer Kette von Verfassungsänderungen mehrfach modifizierten Ecksteine aus dem Gefüge der bundesstaatlichen Verfassung“. Dies hat das BVerfG¹ mehrfach hervorgehoben. Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland verlangt, dass das Grundgesetz, aus dem sowohl der Bund wie auch die Länder ihre Kompetenzen ableiten, Regelungen trifft, die die Kompetenzverteilung im finanziellen Bereich absichern. Bund und Länder einschließlich ihrer Kommunen müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so mit Finanzmitteln ausgestattet werden, dass sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können. Nur auf der Basis einer hinreichenden Finanzausstattung sind die Länder und ist der Bund in der Lage, die je eigene Staatlichkeit zu entfalten. Erst dadurch kann die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft entfalten. Insofern ist es unabdingbar, dass die bundesstaatliche Verfassung die finanziellen Positionen des Bundes und seiner Glieder bestimmt und absichert.²

1 BVerfGE 55, 274 (302); 86, 148 (213); 91, 186 (201).

2 BVerfGE 55, 274 (300 f.); 72, 330 (383, 388); 86, 148 (264); Henneke, Hans-Günter 2000: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl., Heidelberg, Rn. 53.

Entwicklung der GG-Bestimmungen												
78 Änderungen der GG Bestimmungen über das Finanzwesen einschl. Art.28 II 3 GG, Art.91e II GG und 120 GG,												
		1949	3/1953	5/1954	6/1955	8/1956	14/1965	15/1967	17/1968	20/1969	21/1969	
Ausgabenverantwortung		Art.106 III			Art.106 IV 2 Nr.1						Art.104a	
						Art. 106 VII					Art.106 VIII	
	Art. 120						X					
											Art.91a	
											Art.91b	
Haftung für ordnungsmäßige Verwaltung											Art.104a V	
Lastentragung aus Verletzung supranationaler Verpflichtungen												
Aufteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen		Art. 105									X	
Aufteilung der Steuererträge auf Bund und Länder		Art.106 I,II			Art.106	X						X
		Art. 107	X	X	aufgehoben							
Kommunale Beteiligung an Steuererträgen						Art.106 VI						Art.106 III,V,VI,VII
Aufteilung des Steueraufkommens auf einzelne Länder					Art.107 I						X	
Länderfinanzausgleich		Art.106 IV			Art.107 II						X	
Umverteilender vertikaler Finanzausgleich	1. Mehrbelastungsausgleich				Art.106 V 2						Art.106 IV 2,3	
	2. Bundesergänzungszuweisungen				Art.107 II 3						X	
Steuerverwaltung		Art. 108									X	
Haushaltswirtschaft in Bund u. Ländern	1. Selbständig, voneinander unabhängig	Art. 109 I unveränd.										
	2. Zusammenwirken						Art.109 II - IV			X		
	3. Einhaltung der Haushalts- disziplin nach EGV											
Kreditaufnahme des Bundes		Art. 115								X		
Finanzielle Lebensfähigkeit von Ländern u. Kommunen im Verteidigungsfall								Art.115c III				X
Haushaltsplan		Art. 110								X		
vorläufige Haushaltswirtschaft		Art. 111 unveränd.										
Über- u. außerplanmäßige Ausgaben		Art. 112								X		
Ausgabenerhöhende- u. einnahmenmindernde Gesetze		Art. 113								X		
Rechnungslegung u. -kontrolle		Art. 114								X		
Nach dem Einigungsvertragsgesetz v. 23.9.1990 waren gem. Art.143 GG Abweichungen von den vorg. Bestimmungen längstens bis zum 31.12.1995 möglich												
X = inhaltliche Änderung												

Dabei muss die Finanzverfassung aus zwingenden bundesstaatlichen Gründen als eine für Bund und Länder abschließende Regelung verstanden werden. Sie bildet nach den zutreffenden Darlegungen des BVerfG³ eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung, zeichnet sich durch Formenklarheit aus und ist auf Formenbindung angelegt. Dadurch fördert und entlastet sie den politischen Prozess, indem sie ihm – unter Verwendung zahlreicher einfachgesetzlich auszugestaltender unbestimmter Rechtsbegriffe – einen festen Rahmen vorgibt. Innerhalb dieses Rahmens ist der politische Prozess frei und vermag sich nach seinen eigenen Regelungen und Bedingungen zu entfalten. Der Rahmen selbst stellt indes eine Grenze dar, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf.⁴ Die Ordnungsfunktion der Finanzverfassung schließt es aus, ihre Regelungen ganz oder in Teilen als Recht von minderer Geltungskraft anzusehen, da auf diese Weise dem Bundesstaat seine Stabilität genommen würde.

Nach der ersten Grundgesetzänderung vom 30.8.1951 ist das Grundgesetz bis einschließlich 2017 noch weitere 61 Mal geändert worden; mithin entfiel im Mittel auf jedes Geltungsjahr fast eine Grundgesetzänderung, wobei die Bestimmungen der Finanzverfassung besonders häufig modifiziert worden sind. Es finden sich insgesamt 78 Änderungen der Grundgesetzbestimmungen über das Finanzwesen einschließlich Art. 28 Abs. 2 S. 3, 91e Abs. 2 und 120 GG, wovon sage und schreibe 56, also knapp drei Viertel, in Regierungszeiten Großer Koalitionen auf Bundesebene vorgenommen wurden, wie sich der Übersicht „Entwicklung der GG-Bestimmungen über das Finanzwesen 1949 – 2017“ entnehmen lässt.

Gegenstände, Inhalte und Motive dieser Änderungen sollen im Folgenden skizzenhaft dargestellt werden.

2. Die Große Koalition 1966 - 1969

Die erste Große Koalition kann für sich in Anspruch nehmen, der Finanzverfassung bis heute – und damit für ein halbes Jahrhundert – ihr Gepräge gegeben zu haben. Die Ursprungsregelungen im Grundgesetz stellten nämlich bezogen auf das Finanzwesen nicht zuletzt aufgrund von Einwirkungen der Alliierten einen schwierigen, unübersichtlichen Kompromiss dar, der in zentralen Teilen bewusst nur vorläufigen Charakter hatte. Aufgrund fehlender Abschätzbarkeit der Besatzungskosten, der Kriegsfolgelasten und der finanzwirtschaftlichen Folgen der Währungsreform und Demontage war es 1949 ein Gebot der Klugheit, den bundesstaatlichen Finanzausgleich nur vorläufig mit der Folge zu regeln, dass die Verteilung des Steueraufkommens zunächst nur durch ein einfaches Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgte – ein bewusst zurückgestellter Akt der Verfassungsgebung.⁵

3 BVerfGE 55, 274 (300 f.); 67, 256 (286 ff.); 82, 159 (179 ff.); 91, 186 (201); 92, 91 (113); 93, 319 (342 f.).

4 BVerfGE 67, 256 (288 f.); 72, 330 (390); Henneke 2000 (Fn. 2), Rn. 60.

5 Dazu Henneke, Hans-Günter 2009: Kontinuität und Wandel der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Jg. 2009, H. 9, S. 561 (563).

Nach zweimaliger Verlängerung der ursprünglich normierten Übergangsfrist konnte mit dem Finanzverfassungsgesetz vom 23.12.1955 erstmals ein auf Dauer angelegtes Steuerverteilungssystem im Grundgesetz etabliert werden. Dennoch bestand unbestreitbarer Reform- und Strukturierungsbedarf, sodass lange bevor sich die Bildung der ersten Großen Koalition auf Bundesebene abzeichnete, im März 1964 eine „Sachverständigenkommission für die Finanzreform“ vom seinerzeitigen Bundeskanzler *Ludwig Erhard* und den Ministerpräsidenten der Länder eingesetzt wurde, die nach ihrem Vorsitzenden als sog. „Troeger-Kommission“ bezeichnet wurde und am 10.2.1966 ihr „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ vorlegte. Nach einer Analyse der Diskrepanz von Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit insbesondere bei der sogenannten Fondswirtschaft und den Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern wurden umfangreiche Änderungen des Grundgesetzes vorgeschlagen, die von der Regierung *Erhard* im letzten Jahr ihres Bestehens aber nicht mehr aufgegriffen wurden.

Ganz anders verhielt sich die am 1.12.1966 gebildete Große Koalition unter Bundeskanzler *Kurt Georg Kiesinger*, der bereits in seiner Regierungserklärung vom 13.12.1966 herausstellte, dass der kooperative Föderalismus das Leitbild der Regierung bilde und die Finanzverfassungsreform einschließlich eines Übergangs zu einer aktiveren Finanz- und Wirtschaftspolitik eine ihrer zentralen Aufgaben sei.

Den Anfang der Reformen bildete im Juni 1967 die erste Reform des Art. 109 GG mit der Statuierung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern in der Haushaltswirtschaft und der Indienststellung der staatlichen Finanzpolitik in die Globalsteuerung sowie damit einhergehend der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes und der Schaffung des Konjunkturrates. Seither haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen und können durch Bundesgesetz für Bund und Länder gemeinsame Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufstellen. Neben dem Konjunkturrat trat der Finanzplanungsrat – bis zu seiner Selbstauflösung im Jahre 2010 – auf den Plan, in welchem ich von 1996 bis zu seiner Auflösung mitwirken durfte.

Im Mai 1969 folgte die Haushaltsrechtsreform mit der erneuten Änderung des Art. 109 und weiterer Vorschriften der Haushaltsverfassung, vor allem aber mit der Modifizierung der Kreditaufnahmegrenze in Art. 115 GG, wonach seither (bis 2015) die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten durften. Ausnahmen wurden indes zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für zulässig erklärt, womit der Weg in den „Schuldenstaat“ eingeschlagen werden sollte⁶, was den „geistigen Vätern“ der Regelung so seinerzeit nicht vorgeschwebt hatte. Außerdem wurde in Art. 115 Abs. 2 GG geregelt, dass für Sondervermögen des Bundes Ausnahmen vom

6 Dazu näher *Henneke, Hans-Günter* 2017: Tut ein Staat ohne Staatsschuld zu wenig für die Zukunft, fordert er zuviel von der Gegenwart oder ist er schlicht zu dumm zum Geldausgeben?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jg. 2017, H. 1, S. 38 ff.

neuen Art. 115 Abs. 1 GG zugelassen werden konnten, wovon insbesondere zwei Jahrzehnte später im Zuge der Wiedervereinigung intensiv Gebrauch gemacht werden sollte. Die Umsetzung von *Keynes* war also der erste Schwerpunkt der Finanzverfassungsreform der ersten Großen Koalition. Der zweite war im parallel verabschiedeten Finanzreformgesetz die grundlegende Systematisierung der Steuerverteilung, der dritte eine klare Strukturierung der Ausgabenverantwortung bei ausnahmsweiser Begründung von Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben.

Bei der Steuerverteilung bestand der Kerngedanke in der verfassungsunmittelbaren Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf Bund und Länder bzw. bei der Einkommensteuer auch auf die Gemeinden als Gemeinschaftssteuern, der vollständigen Zuordnung aller übrigen Steuern nach dem Trennsystem bei horizontaler Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen und der Indienststellung der Verteilung der Umsatzsteuer als beweglichem Puffer bzw. als Tariergewicht sowohl vertikal zwischen Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 S. 4, Abs. 4 S. 1 GG) als auch horizontal (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG: Verteilung zu mindestens drei Vierteln nach der Einwohnerzahl und zu maximal einem Viertel nach Steuerschwäche, sog. Umsatzsteuervorwegausgleich). I.V.m. dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen in Art. 107 Abs. 2 GG wurde so ein System begründet, das 50 Jahre lang im Ergebnis recht erfolgreich bestehen sollte und das sogar die Folgen der 1969 nun wirklich nicht vorhersehbaren Wiedervereinigung nach der Übergangszeit 1990 bis 1994 ab 1995 für 25 Jahre ohne grundlegende Verfassungsänderung bewältigen sollte. Dieser Erfolg der Art. 105 - 107 GG in der Zeitachse ist nicht gering zu veranschlagen.

Auch der klare Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a GG in den Absätzen 1, 2 und 5 i.V.m. der Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses in Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG hat sich über Jahrzehnte hinweg bewährt, bis die Neufestsetzung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses in den 1990er Jahren zu einem „eingerosteten Scharnier“ wurde.

Die Ausnahmen von dieser klaren Lastenverteilung waren 1969 schnell umschrieben:

- Es wurde eine Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG ebenso ermöglicht wie bei den enumerativ aufgeführten drei Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a GG und den beiden gemeinschaftlich wahrnehmbaren Aufgaben der Bildungsplanung und der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung nach Art. 91b GG, wobei sich die Bildungsplanung letztlich als „Rohrkrepierer“ erweisen sollte.
- Zudem wurde eine Finanzhilfekompetenz des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen bei konjunkturellen Störungen und zur mittelbaren Wirtschaftsförderung in Art. 104a Abs. 4 GG relativ deutlich konturiert.

- Diese Mischfinanzierungsbefugnisse, die die überkommene Fondswirtschaft und den oft so bezeichneten „Goldenen Zügel“ des Bundes kanalisiert und verrechtlichten, waren in der Folgezeit trotz ihrer begrenzenden Zielsetzung oft heftiger Kritik ausgesetzt, wiesen aber klare Konturen und einen eindeutigen Ausnahmecharakter auf, sodass sich im Ergebnis sagen lässt, dass sich die erste Große Koalition um die föderalstaatlich klare Strukturierung der Finanzverfassung große Verdienste erworben hat. Die Möglichkeiten der staatlichen Konjunktursteuerung wurden – dem Trend der Zeit folgend – überschätzt, die Möglichkeiten der Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für die nachfolgenden Haushaltsgesetzgeber zu sehr erleichtert und die Gefahren einer sich ausweitenden Staatsverschuldung unterschätzt. Was konzeptionell klug erdacht schien, sollte sich in den Folgejahren, beginnend bereits in der Kanzlerschaft von *Willy Brandt* und *Helmut Schmidt*, als süßes, leicht zugängliches Gift für Bund und Länder erweisen.

3. Die zweite Große Koalition

In den folgenden zehn Legislaturperioden des Deutschen Bundestages gab es – trotz der Großereignisse der Wiedervereinigung, des Maastricht-Vertrages und der Euro-Einführung – nur marginale Änderungen der Finanzverfassung insbesondere aus Anlass der Regionalisierung des ÖPNV, der Neuregelung des Familienlastenausgleichs und der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer. Dies war ein weiteres Zeichen dafür, dass die 1969 geschaffene Neustrukturierung erfolgreich war.

2005 kam es dann für die 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zur zweiten Auflage einer Großen Koalition, allerdings unter gegenüber 1966 völlig veränderten Ausgangsbedingungen. Während in den 1960er Jahren die Bildung einer Großen Koalition mehrfach in der Luft lag (Sondierungen nach der Spiegel-Affäre 1962, Wiederwahl *Heinrich Lübkes* als Bundespräsident auch mit den Stimmen der SPD-Vertreter in der Bundesversammlung 1964), schien 2005 eine Ablösung der Rot-Grünen durch eine Schwarz-Gelbe Bundesregierung bevorzuzustehen. Im letzten Moment sollte es anders kommen. Es reichte für keines der beiden „Lager“, daher blieb politisch keine andere Möglichkeit, als eine Große Koalition zu bilden. Ein vorab ins Auge gefasstes gemeinsames politisches „Projekt“ gab es also nicht.

Es gab allerdings die Ergebnisse der im November 2003 konstituierten, im Dezember 2004 trotz vieler Detailvereinbarungen allerdings auf der Zielgeraden gescheiterten Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in der Rückschau Föderalismuskommission I genannt. Hier waren nur noch wenige Bausteine einzufügen, um zu einem vorzeigbaren Gesamtkonstrukt zu gelangen. Das gelang im Zuge der Koalitionsverhandlungen, sodass dem Koalitionsvertrag als Anlage 2 das Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform als ein in der Sache nur um wenige Punkte ergänzter Vorschlag der seinerzeitigen Kommissionsvorsitzenden *Franz Müntefering* und *Edmund Stoiber* beigefügt wurde.

Die zum 1.9.2006 in Kraft gesetzte Föderalismusreform I wurde auf diese Weise zum Umsetzungsprojekt der Großen Koalition. In ihren Kernelementen war sie durch eine aus Vertretern des Bundestages, der Bundesregierung, der 16 Landesregierungen, der Landtage und der kommunalen Spitzenverbände zusammengesetzte und von zwölf Sachverständigen begleitete Kommission vorbereitet worden, bei der neben einigen Teilelementen nur die Übergangsregelungen fehlten.

Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hatte bezogen auf die Finanzverfassung und die Gemeinschaftsaufgaben ein klares Ziel: Entflechtung und Verantwortungsstärkung. Daneben ging es um eine – im Ergebnis kaum geglückte und klare Strukturen eher verwischende – Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder und die Anpassung an europäische Vorgaben mit Neuregelungen in Art. 104a Abs. 6 sowie Art. 109 Abs. 5 GG. Ich hatte die Möglichkeit, in dieser Kommission aktiv mitzuarbeiten und Kernreformanliegen bereits in der konstituierenden Sitzung zu thematisieren.⁷ Zentrale Entflechtungs- und Verantwortungsstärkungsziele wurden erreicht, ohne die 1969 geschaffene Grundstruktur der Finanzverfassung zu beschädigen. Dies gilt für

- die Unterbindung des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen in Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG,
- die Abschaffung der Zustimmungspflicht des Bundesrates für Bundesgesetze nach Art. 84 Abs. 1 GG a.F.,
- die Reduzierung der Gemeinschaftsaufgaben und gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben nach Art. 91a und 91b GG,
- die Abschaffung von einzelnen Finanzhilfen des Bundes,
- die Befristung und degressive Gestaltung der verbleibenden Finanzhilfen sowie
- ihre ausdrückliche Begrenzung auf Materien, in denen der Bund über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt, was in der Folgezeit häufig zu Unrecht als „Kooperationsverbot“ diskreditiert worden ist.

Nicht gelungen ist dagegen

- – von der Einräumung der Hebesatzbefugnis bei der Grunderwerbsteuer abgesehen – die Stärkung der Steuergesetzgebungsbefugnisse der Länder, was nicht zuletzt auf deren eigenen Unwillen zurückzuführen war.

Letztlich konsequent war die Neueinführung eines Zustimmungstatbestandes für Bundesgesetze mit wesentlichen Kostenfolgen in Art. 104a Abs. 4 GG (neu).

Verfassungsstrukturell verfehlt war dagegen die Einfügung des Art. 125c GG, ebenso wie zwei Jahrzehnte zuvor die Einfügung des Art. 106a GG.

7 Vgl. Henneke, Hans-Günter 2003: Kommissionsprotokoll Nr. 1 vom 07.11.2003, S. 21 - 23.

2007 folgte dann bereits die Einsetzung der Föderalismuskommission II unter dem Co-Vorsitz von *Peter Struck* und *Günther Oettinger*. Die Ziele waren hoch gesteckt, die Arbeitsweise aber sehr viel stärker formalisiert als in der ersten Kommission, was insbesondere die kommunale Mitwirkung massiv erschwerte⁸. Letztlich zeichnete sich ein Versanden der Kommissionsarbeit ab. Hätte es nicht im Herbst 2008 plötzlich die Finanzkrise mit den gebotenen, die Staatsverschuldung drastisch ausweitenden Reaktionen der Politik gegeben, wäre die Kommissionsarbeit nicht wiederbelebt worden. So aber kam es als Reaktion auf die Krise im Frühjahr 2009 doch noch zu einer Verständigung, wobei für die Erzielung einer verfassungsändernden Mehrheit im Bundesrat die Zustimmung der seinerzeit fünf Schwarz-Gelben Landesregierungen (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern) erforderlich war.

Im Zentrum der Neuregelungen des Jahres 2009 standen die Einführung einer Schuldenbremse für Bund und Länder in Art. 109 und 115 GG mit langen Übergangsregelungen bis 2016 bzw. sogar bis 2020 und Konsolidierungshilfen für fünf Länder bei Rückführung der staatlichen Globalsteuerungsbefugnisse über Kredite sowie die Schaffung eines Stabilitätsrats als Gemeinschaftsorgan von Bund und Ländern in Art. 109a GG.

Die partielle Rückänderung des Art. 104b GG war verfassungsstrukturell ebenso verfehlt wie die Einfügung des Art. 106b GG infolge der Übertragung der Kfz-Steuerertragskompetenz auf den Bund, die zudem eine erneute Änderung des Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG nach sich zog.

Mit anderen Worten: Zu den konturengibenden Grundsatznormen der Finanzverfassung traten unschöne „Anbauten“ in Art. 104b Abs. 1 S. 2, 125c, 106a, 106b, 107 Abs. 1 S. 4 und partiell auch in Art. 143c GG hinzu, die je für sich eigentlich in einem Verfassungstext nichts zu suchen haben.

Überdies muss bemerkt werden, dass der Föderalismus „in Fesseln gelegt“⁹ wurde. Die Föderalismusreform II hat nämlich im Ergebnis die Gestaltungsautonomie der Länder und Kommunen durch die Einführung eines neuen Schuldenregimes zusätzlich geschwächt, ohne dass die Länder eine einzige Steuergesetzgebungskompetenz für Steuern erhalten haben, deren Aufkommen ihnen selbst zusteht. Stattdessen haben sie auch noch die Ertragskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer verloren¹⁰.

Das alles darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Kernanliegen der Föderalismusreform II, die Neuregelung des Verschuldungsregimes von Bund und Ländern, nachdrücklich zu begrüßen ist, die „bei Gelegenheit“ vorgenommenen Detailänderungen waren allerdings weitgehend nicht verfassungswürdig.

8 Einem politischen Repräsentanten der drei kommunalen Spitzenverbände stand jeweils das 34. und 68. Rede- bzw. Fragerecht zu.

9 So *Henneke, Hans-Günter* 2009: Föderalismus in Fesseln, in *FAZ* vom 04.03.2009, S. 12.

10 Zu allem ausführlich: *Henneke, Hans-Günter* 2009: Bleibt die kommunale Finanzausstattung nach der Föderalismusreform II nur noch das Tariergewicht zum verfassungsgebotenen Haushaltsausgleich der Länder ohne Einnahmen aus Krediten?, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter (Nds-VBl)*, Jg. 2009, H. 5, S. 121 (126).

Die einzige Grundgesetzänderung der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, die Einfügung eines Art. 91e in das Grundgesetz, war de facto auch das Ergebnis einer „Großen Koalition“ – allerdings unter anderen Vorzeichen: Im Bund gab es seit Herbst 2009 eine Schwarz-Gelbe Koalition ohne verfassungsändernde Mehrheit, die Zahl der Schwarz-Gelben Landesregierungen war inzwischen mit Schleswig-Holstein und Sachsen sogar auf sieben gewachsen, was im Bundesrat für 37 von 69 Stimmen, aber ebenfalls nicht für eine verfassungsändernde Mehrheit sorgte. Statt im Rahmen geltenden Verfassungsrechts das Urteil des BVerfG zur Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften im SGB II vom 20.12.2007¹¹ im Sinne einer klareren Verantwortungsstruktur endlich umzusetzen, entschloss sich die Politik in Bund und Ländern dazu, die Konsequenzen des Urteils dadurch auszuhebeln, dass mit einer Verfassungsänderung in Art. 91e GG – von kleineren Änderungen abgesehen – der bis dahin verfassungswidrige Zustand durch eine Verfassungsergänzung legalisiert wurde.

4. Die dritte Große Koalition

Nach der Bundestagswahl 2013 wurde für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wiederum eine Große Koalition gebildet, allerdings erneut unter völlig anderen Vorzeichen als beim vorigen Mal. Waren 2005 die Fraktionen von CDU/CSU und SPD fast gleich stark, verfehlte 2013 die CDU/CSU die absolute Mehrheit nur um fünf Mandate, war also der absoluten Mehrheit der Mandate näher als 1969 oder 1976, obwohl sie dafür diesmal „nur“ 41,5 Prozent der gültigen Stimmen benötigte. Die SPD erzielte dagegen nur noch 25,7 Prozent der Stimmen. Zur erneuten Bildung einer Großen Koalition kam es zum einen, weil die FDP den Wiedereinzug in den Deutschen Bundestag knapp verfehlte und zum anderen schwarz-grüne Sondierungsgespräche nicht zum Erfolg geführt hatten. Schließlich ergab ein Blick auf die Mehrheiten im Bundesrat einen völlig anderen Befund, waren aus elf unionsgeführten bei sieben Schwarz-Gelben Landesregierungen im Jahr 2010 durch Regierungswechsel in Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie später auch noch in Thüringen nur noch fünf unionsgeführte Landesregierungen verblieben, davon (inzwischen) drei Große Koalitionen in Sachsen-Anhalt, im Saarland und – seit 2014 auch – in Sachsen. Aus Schwarz-Gelb in Hessen und in Bayern waren bis zur Bundestagswahl 2013 überdies eine Schwarz-Grüne und eine CSU-Alleinregierung geworden. Von daher lag angesichts der bestehenden politischen Herausforderungen die erneute Bildung einer Großen Koalition, nicht zuletzt in Anbetracht der 2005 bis 2009 gesammelten gemeinsamen Erfahrungen und erzielten Ergebnisse, nahe. Der Koalitionsvertrag sah dann auch die erneute Einsetzung einer Kommission unter Einbeziehung der Kommunen zur Vorbereitung der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vor, wozu es angesichts der lange Zeit ausstehenden Selbstfindung der Länder allerdings nicht kommen sollte.

11 BVerfGE 119, 331.

Schließlich überraschten die Regierungschefs der Länder die Republik am 3.12.2015 damit, dass sie einen gemeinsam getragenen Neuordnungsvorschlag unterbreiteten, der mindestens fünf Verfassungsänderungen bedingte.¹² Der Bund fasste diesen Vorschlag zunächst gar nicht und dann nur mit sehr spitzen Fingern an. Umso überraschender war es, dass am 14.10.2016 eine Verständigung zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern stattfand¹³, die angesichts weiterer Bepackungen zunächst auf 14 und nach einer weiteren Erörterungsrunde am 8./9.12.2016 immerhin noch auf 13 Verfassungsänderungen, davon zehn Bestimmungen der Finanzverfassung mit zwölf Regelungskomponenten, hinausläuft.¹⁴

Der Großen Koalition auf Bundesebene ist dabei zugutezuhalten, dass sie den zentralen Teil der Verfassungsänderungen nicht von sich aus betrieben, sondern das Verhandlungsergebnis der Länder untereinander letztlich akzeptiert sowie dabei die Gelegenheit genutzt hat, dem gefundenen Kompromiss weitere strukturelle Änderungen hinzuzufügen.

Hätte es auf der Bundesebene allerdings keine von einer Großen Koalition getragene Bundesregierung gegeben, die über eine verfassungsändernde Mehrheit im Deutschen Bundestag verfügt, hätten die Länder es kaum gewagt, dem Bund ein Regelungspaket vorzuschlagen, das den bindenden Ordnungsrahmen der geltenden Finanzverfassung ohne Not sprengt. Im Ergebnis wird damit die Statik des Bundesstaates deutlich verändert – und zwar sowohl in Richtung einer zunehmenden Zentralisierung als auch bezogen auf eine weitere Zuständigkeitsvermischung, was durch die bereits 2014 erfolgte deutliche Ausweitung der Befugnisse des Bundes in Art. 91b GG (nunmehr Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre „in Fällen überregionaler Bedeutung“¹⁵) noch verstärkt wird.

Zu einer strukturellen Stärkung des Bundes im Verhältnis zu den Ländern (und ihren Kommunen) führt – abgesehen von den Änderungen außerhalb der Finanzverfassung in Art. 90 und 91c, für die sich durchaus Sachargumente finden lassen – die in jedweder Weise völlig sachwidrige¹⁶ Einfügung des Art. 104c GG ebenso wie die Änderung der Art. 104b, 107 Abs. 2 S. 6, 108, 109a, 114 und 143d GG, auch wenn die Kompetenzgewinne des Bundes in Art. 104c GG, 107 Abs. 2 S. 6 und 143d Abs. 4 GG mit Transferleistungen des Bundes verbunden sind. Die Erweiterung und Entfristung des Art. 125c GG kann verfassungsstrukturell nur als „peinlich“ bezeichnet werden; Art. 104c

12 Dazu umfassend: *Junkernheinrich et al.* 2016: Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 1-2016 – Verhandlungen zum Finanzausgleich, Berlin sowie *Henneke, Hans-Günter* 2015: Föderalismus mit dem Taschenrechner, in: FAZ vom 10.12.2015, S. 22.

13 Dazu *Henneke, Hans-Günter* 2016: Auf der Intensivstation, in: FAZ vom 27.10.2016, S. 6.

14 Dazu *Henneke, Hans-Günter* 2017: „Die wilden 13“: Orientiert sich der übergreifende informationstechnische Zugang zu Verwaltungsleistungen nach Notifikation beim Bundespräsidenten bis zu seiner Aufhebung an gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen finanzschwacher Gemeinden im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2017, H. 4, S. 214.

15 Dazu *Henneke, Hans-Günter* 2017: Sich ausbreitende Bundeskompetenzen im Bereich Wissenschaft, Forschung und Lehre, nicht aber im Bildungswesen, in: Der Landkreis, Jg. 2017, H. 1/2, S. 11.

16 Dazu ausführlich *Henneke, Hans-Günter* 2017: Irrweg: „Und führe uns nicht in Versuchung, sondern erlöse uns von dem Übel“ (Matth. 6.13), in: Der Landkreis, Jg. 2017, H. 3, S. 91 ff.

und Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG sind – wie an anderer Stelle ausführlich dargelegt¹⁷ – verfassungspolitisch in mehrfacher Hinsicht völlig verfehlt.

Die Ersetzung des bewährten Länderfinanzausgleichs als bisherige dritte Stufe des vierstufigen Finanzausgleichssystems mit dem Charakteristikum des bündischen Einstehens füreinander im Sinne eines geschwisterlichen Weggebens aus Eigenem der einen und eines Nehmens der anderen wird zu einer im Vertikalverhältnis zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern abgewickelten länderindividuellen Umsatzsteuerzuteilung mit künftig höchst unterschiedlichen Beträgen je Landeseinwohner. Der bisherige, mit Einschränkungen sehr bewährte, jüngst aber heftig in der Kritik stehende Umsatzsteuervorwegausgleich hatte im überkommenen vierstufigen Finanzausgleichssystem die wichtige Funktion, bereits auf der zweiten Stufe Bedarfsgesichtspunkte einfließen zu lassen und damit den Länderfinanzausgleich auf der dritten Stufe quantitativ und damit auch politisch zu entlasten, ohne ihm seine eigentliche Funktion des Ausbalancierens zwischen den Ländern zu nehmen. Dies war sowohl in der alten Bundesrepublik zwischen 1970 und 1990 als auch und erst recht im wiedervereinten Deutschland ab 1995 bis 2019 von unschätzbarem Wert. Jetzt wird aus einem Vier-Stufen-System mit einem Zwischenschritt ein Drei-Stufen-System mit einem sehr großen und dazu komplexen Schritt von Stufe 1 zu Stufe 3, der trotzdem noch zusätzlicher Nachsteuerungen über Bundesergänzungszuweisungen für steuerschwache Gemeinden und wissenschaftsförderungsschwache Länder auf der dritten Stufe bedarf.

5. **Fazit**

Dass Geld Macht bedeutet, spiegeln besonders die Regelungen über die Finanzverfassung in einem Bundesstaat wider. In Deutschland lässt sich dies seit der Reichsgründung 1871 sehr deutlich belegen: Das Deutsche Reich war nach der *Bismarck'schen* Reichsverfassung vom 16.4.1871 seinen Gründungsbedingungen geschuldet in finanzieller Hinsicht „Kostgänger der Länder“ mit der Skurrilität, dass in Bayern, Württemberg und Baden gemäß Art. 35 Abs. 2 RV die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres anders als im übrigen Reichsgebiet der Landesgesetzgebung vorbehalten blieb.¹⁸

Nach der Weimarer Reichsverfassung wurden – insbesondere durch die *Erzberger'schen* Finanzreformen – die Länder dagegen zu Kostgängern des Reiches. Ihr politisches Gewicht wurde über den Verfassungswortlaut hinaus geschwächt, was die Entwicklung zur Auflösung der föderalen Ordnung nach dem 30. Januar 1933 deutlich erleichterte.¹⁹

17 Vgl. *Henneke, Hans-Günter* 2015: Der abgeschaffte Länderfinanzausgleich – Mathematisches Glanzstück oder föderales Stückwerk?, in: *Der Landkreis*, Jg. 2015, H. 12, S. 734 (736), *ders.* 2017 (Fn. 14), S. 214 (218).

18 Dazu ausführlich: *Henneke* 2000 (Fn. 2), Rn. 63 ff.

19 Vgl. ebenda, Rn. 73 ff.

Das Grundgesetz hat daraus kluge Lehren gezogen in dem Versuch, Maß und Mitte zwischen Bund und Ländern zu wahren. Anfangs tastend und von Alliierten-Einfluss nicht frei, hat die Troeger-Kommission faire Vorschläge für ein austariertes und atmen-des System der finanziellen Kompetenzabsicherung von Bund und Ländern und für den gebotenen bedarfsorientierten bündischen Finanzausgleich in horizontaler und vertikaler Hinsicht unterbreitet und zudem für die Kooperation im Bundesstaat Kanäle ausgehoben, die auch und gerade zur staatlichen Konjunktursteuerung genutzt werden können. Das Konzept war da. Die erste Große Koalition, die auch die „Notstandsgesetze“ zu verabschieden hatte und darin eine zentrale Legitimationsgrundlage fand, brauchte dieses nur aufzugreifen und normativ zur Umsetzung zu führen. Die Zeit war reif dafür – und das Grundkonzept sollte für 50 Jahre tragfähig bleiben.

Die Föderalismusreform I sollte zunächst eigentlich nur auf Beamtenebene vorbereitet werden, bis der seinerzeitige SPD-Fraktionsvorsitzende *Franz Müntefering* spektakulär in die „Hinterzimmer-Verhandlungen“ hineingrätschte. Bei der Reform ging es im finanzbezogenen Teil nicht um eine Korrektur der Grundkonzeption, sondern darum, im Laufe der Zeit sich ergebende Auswüchse zurückzuschneiden. Den zentralen Anlass bildete insbesondere das Ganztagschulausbauprogramm der seinerzeitigen Rot-Grünen Bundesregierung – ein Förderprogramm außerhalb jedweder gesetzlicher Kompetenzen des Bundes. Die Ziele partieller Entflechtung und der Verantwortungsstärkung der Ebenen entsprachen der Grundkonzeption von 1969, bei der sich „lediglich“ die Ausnahmen ausgedehnt hatten und zur Gewöhnung geworden waren. Das erklärt die Auskäm-mung der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen ebenso wie die Ergänzung des Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG (Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes) und die Vorgaben der Befristung und Degression.

Die unverhofft zustande gekommene Große Koalition brauchte einen vorzeigbaren Anfangserfolg; da lag es nahe, auf die fast „fertige“ Reform der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zurückzugreifen, zumal jedenfalls bis Anfang November 2005 die seinerzeitigen Kommissionsvorsitzenden *Franz Müntefering* und *Edmund Stoiber* neben der Bundeskanzlerin als die Parteivorsitzenden von SPD und CSU die „starken Männer“ in der sich bildenden Koalition zu werden schienen. Bekanntlich trat durch den Rücktritt *Münteferings* vom SPD-Vorsitz und dem sich unmittelbar anschließenden Rückzug *Stoibers* von der Berliner Bühne eine veränderte Lage noch vor Abschluss der Koalitionsverhandlungen ein. Eine Folge dessen war, dass jedenfalls große Teile der SPD der vereinbarten Reform zwar mit über die parlamentarischen Hürden halfen, sie in der Sache aber in zentralen Punkten nicht trugen, sodass bald das diskreditierende Wort vom „Kooperationsverbot“ die Runde machte – und bis heute weiter macht. Eine Änderung bei Art. 91b GG im Gesetzgebungsverfahren trug insoweit zur Gesichtswahrung bei zahlreichen SPD-Abgeordneten bei. Der seinerzeitige SPD-Vorsitzende *Kurt Beck* sprach hinsichtlich seines Werbens für diese Regelung bei der Union allerdings von einem „Gang nach Canossa“²⁰.

20 Dazu ausführlich: *Henneke* 2017 (Fn. 15), S. 11 (12 f).

Die Einführung einer Schuldenbremse erschien bei Einsetzung der Föderalismuskommission II zunächst als gemeinsames Projekt der Großen Koalition. Im Laufe der Beratungen entwickelten sich die Positionen von CDU/CSU und SPD allerdings immer weiter auseinander. Nur durch das äußere Fundamentalereignis der Finanzkrise mit dramatischem Neuverschuldungsbedarf konnten die Akteure in der Endphase der Großen Koalition noch einmal zu dem Kraftakt der Verabschiedung eines neuen Konzepts zusammengeschweißt werden – um den Preis, dass bei vielen Abgeordneten die Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot und die partielle „Rolle rückwärts“ durch die Einfügung des Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG sowie die langen Übergangsfristen bis zum realen Inkrafttreten fast wichtiger erschienen als das nur widerwillig akzeptierte Neuverschuldungsverbot selbst.

In föderaler Hinsicht führten die verbindliche Einführung des Neuverschuldungsverbots für die Länder in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG, die Schaffung des Gemeinschaftsorgans Stabilitätsrat und die Gewährung von Konsolidierungshilfen an fünf Länder unter festzulegenden Bedingungen zu Autonomiebeschränkungen der Länder, ohne dass es zur Schaffung neuer Gestaltungsspielräume der Länder auf der Einnahmeseite bei der Steuergesetzgebungskompetenz bzw. auf der Ausgabenseite durch neue Sachgesetzgebungskompetenzen oder die Statuierung von Standardabweichungsbefugnissen kam.

Von der Neuregelung des Jahres 2017 wurden die Bundesregierung und erst recht die die Bundesregierung tragenden Koalitionsfraktionen aufgrund des Ländervorschlags vom 3.12.2015 geradezu überrumpelt. Der Ländervorschlag war nun allerdings in keiner Weise von strukturellen Erwägungen zur Stärkung der Länder im Verhältnis zum Bund getragen. Rein fiskalische Erwägungen waren maßgeblich. Von einem „mathematischen Glanzstück“ war die Rede. Ich habe dem früh entgegengehalten²¹, dass hier nicht Architekten, sondern Klempner am Werk gewesen seien. „Eilige Klempner“, hat *Albert Funk* daraufhin im Tagesspiegel vom 25.1.2016 zutreffend getitelt, um damit zu verdeutlichen, dass die Länder bei ihrem Vorschlag nicht dessen konzeptionelle Qualität, sondern die zeitliche Eilbedürftigkeit im Vorfeld bevorstehender Wahlkämpfe und der anschließend voraussichtlich nicht mehr vorhandenen verfassungsändernden Mehrheit auf ihrer Seite hatten.

21 Vgl. *Henneke* 2015 (Fn. 12), S. 22.

Die vorgeschlagene Abschaffung des Länderfinanzausgleichs, die Schaffung von Bundesergänzungszuweisungen wegen Gemeinden mit einer besonders geringen Steuerkraft und wegen leistungsschwacher Länder, deren Anteil an den Fördermitteln nach Art. 91b GG ihre Einwohneranteile unterschreiten, die „Manipulation“ bei der Berechnung der bergrechtlichen Förderabgabe auf Verfassungsebene zur Aushebelung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Erweiterung um vom Bund zu finanzierende Hafenlasten einzelner Länder bei gleichzeitiger zeitlicher Entfristung der Übergangsregelung in Art. 125c GG schwächen strukturell die Länder im Verhältnis zum Bund. Damit verfolgten die Länder als einziges Ziel, „Geld vom Bund“, vom Bund gern als „Bundesmittel“ bezeichnet, zu bekommen, statt um erhöhte Steueranteile für die Ländergesamtheit bei gegebenenfalls veränderten horizontalen Verteilungsregelungen zu kämpfen.

Der Bund hat sich diese strukturelle Stärkung seiner Position ebenso wie die in den Jahren zuvor mehrfach verabredeten erhöhten Bundesbeteiligungen an Geldleistungsgesetzen „abringen lassen“ und um weitere strukturelle Stärkungen ergänzt

- bei der Rückübertragung der Bundesautobahnen in Bundeseigenverwaltung,
- bei der Regelung über den Portalverbund in Art. 91c GG,
- bei der Stärkung der Steuerungsrechte des Bundes gem. Art. 104b und 114 GG ebenfalls unter Aushebelung der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,
- bei der Steuerverwaltung und
- bei der Kompetenzerweiterung des Stabilitätsrates.

Den Gipfel der strukturellen Schwächung der Länder bildet Art. 104c GG gleich in doppelter Hinsicht: Genauso wie es die alleinige Aufgabe der Länder ist, durch den kommunalen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass alle ihre jeweiligen Kommunen über eine ihren jeweiligen Aufgaben entsprechende finanzielle Mindestausstattung verfügen, wozu künftig auch Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 6, 1. Alt. GG beitragen, liegt die Sachkompetenz der Länder für Schulen in Gesetzgebung und Verwaltung allein bei ihnen. Auch hier dem Bund nach der bereits 2014 erfolgten Änderung im Wissenschaftsbereich in Art. 91b GG ein Scheunentor geöffnet zu haben, kann sich binnen kurzer Zeit als wucherndes Krebsgeschwür für den Föderalismus in Deutschland erweisen.

Ein „historischer Beschluss“ zur Neuordnung des deutschen Finanzausgleichs?: Eine Bewertung aus finanzwissenschaftlicher Perspektive

Friedrich Heinemann

1. Einleitung

Mit den Stimmen aller 16 Bundesländer hat der Bundesrat am 2. Juni 2017 der umfassenden Grundgesetzänderung und dem Gesetz zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland zugestimmt.¹ Damit werden die föderalen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik ab 2020 auf eine neue Grundlage gestellt. Nachdem am Tag zuvor im Bundestag die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für die Grundgesetzänderung erzielt wurde, kann die Bund-Länder-Einigung vom Herbst 2016² zum neuen Finanzausgleich Verfassungs- und Gesetzeskraft erhalten. Die Einstimmigkeit im Bundesrat spiegelt eine hohe Zufriedenheit wider, die in den Plenarbeiträgen der bisherigen Zahler- und Empfängerländer gleichermaßen zum Ausdruck kam. Für das Zahlerland Bayern sprach Joachim Herrmann von einem „bleibenden Erfolg für den Föderalismus“ und begründete dieses Urteil folgendermaßen:

Alle Länder stehen finanziell wesentlich besser da als vor der Reform. Alle Länder können aus eigener Kraft die Schuldenbremse im Jahr 2020 und darüber hinaus einhalten. Das stärkt den Föderalismus in Deutschland nachhaltig [...].³

Für das Empfängerland Brandenburg erklärte Dietmar Woidke:

Ich glaube, es ist nicht übertrieben, wenn man den heutigen Beschluss des Bundesrates als historisch bezeichnet. [...] Wir haben gemeinsam gestanden. Trotz vollkommen unterschiedlicher Ausgangslagen und Zielsetzungen haben die Länder untereinander solidarisch gehandelt. [...] Wichtig ist, dass es keine Verlierer gibt. [...] Dies hat schlussendlich dazu geführt, dass nicht nur die Länder Gewinner sind, sondern am heutigen Tag die gesamte Bundesrepublik Deutschland der große Gewinner ist.⁴

Wesentlich nachdenklicher und kritischer gab sich mit Wolfgang Schäuble der Vertreter des Bundes:

Aber bei all diesen Versuchen ist es uns nicht gelungen [...] Kriterien für eine stärker aufgabenorientierte Verteilung der zur Diskussion stehenden Finanzmittel zwischen Bund und Ländern zu finden. Auch mit Überlegungen, stärkere Transparenz oder anreizbezogene Lösungen in das Bund-Länder-Finanzausgleichssystem zu bringen, haben wir dies nicht zustande gebracht.⁵

Damit sprach Schäuble systematische Fragen des Finanzausgleichs an, die über die bei den Ländervertretern offenbar im Vordergrund stehenden Verteilungsfragen hinausgehen.

1 Vgl. *Bundesrat* 2017: Plenarprotokoll 958, Stenografischer Bericht 958. Sitzung, Berlin, Freitag, den 2. Juni 2017.

2 Vgl. *Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern* am 14. Oktober 2016 in Berlin: Beschluss Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020.

3 *Bundesrat* 2017 (Fn. 1), S. 278.

4 *Bundesrat* 2017 (Fn. 1), S. 269-270.

5 *Bundesrat* 2017 (Fn. 1), S. 262.

Genau solche systematischen Kriterien sollen im Folgenden der Maßstab für die Beurteilung des neuen Systems sein. War dies wirklich ein „historischer Beschluss“ und, wenn ja, in welcher Hinsicht? Wie adressiert die Neuordnung des Finanzausgleichs Probleme finanzieller Fehlanreize in den Ländern? Werden mit der Neuregelung richtige Konsequenzen aus der Einführung der Schuldenbremse gezogen, die den Ländern ab dem Jahr 2020 jegliches strukturelle Haushaltsdefizit untersagt? Und wird die Eigenständigkeit der Länderebene in finanzieller Hinsicht gestärkt oder zumindest gewahrt, wie dies in einem föderalen Bundesstaat der Fall sein sollte? Unterzieht man den Beschluss, der nun auf Jahrzehnte den Finanzföderalismus in Deutschland prägen wird, einer Prüfung im Lichte dieser Leitfragen, dann fällt das Urteil sehr ungünstig aus. Die Reform ist durch eine Vertikalisierung gekennzeichnet, bei der die bisherigen expliziten horizontalen Ausgleichsinstrumente wegfallen und vertikale Transfers des Bundes an die Länder eine stärkere Rolle erhalten, die im Zeitverlauf weiter dynamisch wachsen dürfte. Dies reduziert die Rolle der Länder als eigenständige Akteure in der föderalen Finanzordnung weiter. Hingegen werden Probleme, die in der finanzwissenschaftlichen Forschung seit Jahrzehnten identifiziert wurden (hohe Abschöpfungsquoten im Finanzausgleich, fehlende Verantwortung von Landespolitikern für die Einnahmeseite aufgrund der überragenden Rolle der Gemeinschaftssteuern) nicht einmal ansatzweise in Angriff genommen.

Im Folgenden wird diese negative Einschätzung begründet, in dem zunächst ein kurzer Überblick über das bestehende System und seine Schwachpunkte gegeben wird. Daran schließt sich die Darstellung und Bewertung der jetzt erzielten Verfassungsreform an. Leitfrage der Analyse ist, inwieweit die Reform die bekannten Schwächen des Status quo tatsächlich zumindest zum Teil korrigiert.

2. Finanzwissenschaftliche Kritik am bisherigen System

2.1 Das bisherige Vier-Stufen-Modell

Der föderale Finanzausgleich vollzieht sich in Deutschland bislang im Rahmen des folgenden Vier-Stufen-Modells:⁶

Erste Stufe („Primärer vertikaler Finanzausgleich“): Hier werden die Erträge der Gemeinschaftssteuern auf die drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Beispielsweise erhalten die Länder 42,5 Prozent des Aufkommens aus der Einkommen- und Lohnsteuer.

Zweite Stufe („Primärer horizontaler Finanzausgleich“): Der Anteil der Länder an den Gemeinschaftssteuern wird nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens auf diese verteilt (zum Beispiel Einkommensteuer nach Wohnort der Steuerpflichtigen). Bei der Verteilung der Umsatzsteuer kommt der „Umsatzsteuervorwegausgleich“ zur Anwen-

6 Für eine detaillierte Darstellung vgl. zum Beispiel *Deutsche Bundesbank* 2014: Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht (September), S. 35-54.

dung, bei dem bis zu ein Viertel des Länderanteils an die finanzschwachen Länder umgeleitet wird.

Dritte Stufe („Sekundärer horizontaler Finanzausgleich“): Dieses ist der prominenteste Teil des bisherigen Ausgleichssystems. Auf Basis einer komplexen Formel, bei der etwa die Stadtstaaten durch die „Einwohnerveredelung“ begünstigt werden, werden gemäß einer Finanzkraftmesszahl Transfers zwischen Geber- und Nehmerländern bestimmt.

Vierte Stufe („Sekundärer vertikaler Finanzausgleich“): Bundesergänzungszuweisungen für besonders finanzschwache Länder verringern die Finanzkraftunterschiede weiter (allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) und decken Sonderlasten ab (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen). Zu letzteren zählen etwa die Zuweisungen für die überdurchschnittlichen Kosten politischer Führung in kleineren Ländern und die Hafenlasten.

In der finanzwissenschaftlichen Literatur stehen die folgenden Merkmale des Systems seit Jahrzehnten im Mittelpunkt der Kritik:⁷ Eine fehlende Verantwortung der Länder für die Einnahmeseite der Haushalte, fehlende Anreize zur Pflege der Steuerquellen, überkommene Sonderregeln und die Intransparenz des Systems.

2.2 *Fehlende Länder-Verantwortung für die Haushaltsfinanzierung*

Ein grundlegendes finanzwissenschaftliches normatives Leitprinzip zur Gestaltung rationaler föderaler Systeme ist das der „fiskalischen Äquivalenz“.⁸ Es besagt, dass der Nutzerkreis einer öffentlichen Leistung mit dem Finanziererkreis deckungsgleich sein sollte. Idealerweise sollten die Budgets einer öffentlichen Körperschaft somit durch Steuern finanziert werden, die von den Wählern dieser Jurisdiktion selber zu tragen sind und ihre politischen Repräsentanten zu beschließen haben. Diese Äquivalenz stellt sicher, dass es auf Seiten der Bürger zu einer rationalen Abwägung zwischen Kosten und Nutzen einer öffentlichen Leistung kommt. Dieses Äquivalenzprinzip ist kaum irgendwo in Reinform erfüllt und wird beispielsweise im Rahmen solidarischer Umverteilungssysteme zwangsläufig durchbrochen. Die Missachtung des Prinzips ist dennoch für die Länderfinanzierung der Bundesrepublik Deutschland außergewöhnlich weitgehend.⁹ Die Bundesländer verfügen mit der einzigen Ausnahme der Grunderwerbssteuer über keine autonom bestimmbare Steuer mit nennenswertem Aufkommen. Stattdessen sind sie finanziell maßgeblich abhängig von Bundeszuweisungen, bundesweit definierten Ländersteuern (Erbchaftsteuer) und bundesweiten Gemeinschaftssteuern, die sie nur

7 Für einen Überblick vgl. Dörrenberg, Philipp/Heinemann, Friedrich/ Khayal, Nuri 2015: Reformoptionen für den deutschen Finanzföderalismus, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 16, Nr. 1, S. 26-43.

8 Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz geht zurück auf Olson, Mancur C. 1969: The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Jg. 59, S. 479-487.

9 Vgl. Rodden, Jonathan 2003: Soft budget constraints and German federalism, in: Rodden, Jonathan/Eskeland, Gunnar S./Litvack, Jennie (Hrsg.): Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints, MIT Press, Cambridge, Mass., S. 161-186.

indirekt über den Bundesrat mitbestimmen und deren Steuersätze bundesweit einheitlich festgelegt sind. Landespolitiker tragen somit ihren Wählern gegenüber kaum eine erkennbare Verantwortung für die Finanzierung der Landesbudgets. Zusätzliche Ausgaben im Haushalt eines Bundeslandes führen niemals zu erkennbar höheren Steuern in eben diesem Bundesland. Daraus resultieren Fehlanreize, die eine primär ausgabenbezogene politische Debatte zu den Landeshaushalten begünstigen. Landespolitiker können sich ihren Wählern gegenüber in den Landtagswahlkämpfen dadurch profilieren, dass sie höhere Leistungen („mehr Polizisten“, „mehr Lehrer“, „Rückabwicklung G8“, „beitragsfreie Kitas“ etc.) fordern, sie müssen ihren eigenen Wählern dafür aber keine Rechnung präsentieren, weil ihnen die Zuständigkeit für die Festlegung von Steuern fehlt.

Bislang hatten Landesregierungen immerhin noch die Möglichkeit, durch höhere oder niedrige Haushaltsdefizite die Einnahmeseite des Haushalts zu gestalten. Die Höhe der Defizite der Bundesländer wurde dabei in der Öffentlichkeit durch die Medien oder die jeweilige politische Opposition wahrgenommen, so dass hier ein Rest von finanzpolitischer Eigenverantwortung auf der Einnahmeseite bestanden hat. Mit diesem letzten Rest von Einnahmeautonomie ist es vorbei, wenn Haushaltsdefizite in einer normalen konjunkturellen Situation ab dem Haushaltsjahr 2020 durch die grundgesetzliche Schuldenbremse untersagt sind. Die Schuldenbremse ist mit überzeugenden Argumenten in die Finanzverfassung der Bundesrepublik implementiert worden. Sie impliziert im hier betrachteten Kontext jedoch, dass sich das Problem der gänzlichen Abhängigkeit der Länderhaushalte vom bundesweiten Finanzierungstopf noch verschärft.

Wünschenswert für mehr Rationalität in der Finanzpolitik der Länder ist von daher eine höhere Autonomie der Länder in der Steuerpolitik. Diese Notwendigkeit hat sich mit der Einführung der Schuldenbremse noch verstärkt.

2.3 *Hohe Abschöpfungsraten*

Unter Anreizgesichtspunkten ist es wichtig, dass ein Land von einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik auch finanziell profitiert. Das ist im jetzigen System nur sehr eingeschränkt der Fall. Zwar wird der Länderanteil der Gemeinschaftssteuern in der zweiten Finanzausgleichsstufe zunächst nach dem Prinzip der örtlichen Aufkommens auf die Länder verteilt. Danach setzen auf der dritten und vierten Stufe die nivellierenden Umverteilungsmechanismen ein. Ein Bundesland, das seine Steuereinnahmen verbessert, wird dabei hoch „besteuert“: Es verliert einen guten Teil der Mehreinnahmen durch die Mechanik des horizontalen Finanzausgleichs und die letzte, vertikale Stufe, wenn die Mehreinnahmen durch fallende Bundesergänzungszuweisungen „bestraft“ werden. Die kumulierten „marginalen Abschöpfungsquoten“ liegen durchweg über 80 Prozent und erreichen für viele Länder sogar Werte von über 100 Prozent, so dass diese Länder dann

per saldo Verluste erleiden, wenn sie Steuermehreinnahmen erzielen.¹⁰ Hier ist ganz offensichtlich das Ziel einer solidarischen Finanzverfassung zu weit zu Lasten sinnvoller Anreize ausgedehnt worden. Zur Verringerung des Problems bieten sich Lösungen an, die einen Kompromiss zwischen Solidarität und Eigenverantwortung darstellen: Beispielsweise ist es denkbar, Bundesländern zumindest für einen längeren Übergangszeitraum (beispielsweise einer Legislaturperiode) Mehreinnahmen aus einer steigenden Steuerbasis zu belassen, bevor die solidarischen Umverteilungsinstrumente mit Verzögerung stärker greifen würden.

2.5 *Kontroverse Sonderregeln*

Ebenfalls vielfach kritisiert sind bestimmte Sonderregelungen der gegenwärtigen Umverteilungsformeln, die aber naturgemäß von denjenigen Ländern energisch verteidigt werden, die davon begünstigt werden. Ein besonders umstrittenes Detail ist die unterschiedliche Einwohnergewichtung, die einen signifikanten Einfluss auf die Umverteilungswirkungen des Systems hat und einerseits die dicht besiedelten Stadtstaaten (Hamburg, Berlin und Bremen) und andererseits besonders dünn besiedelte Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt) begünstigt. So wird zum Beispiel Hamburg trotz der höchsten primären Pro-Kopf-Einnahmen zu einem Empfängerland.¹¹ Die Begründung der Einwohnerveredelung ist besonders in Bezug auf die vermeintlich höheren Kosten von Jurisdiktionen in Ballungsräumen umstritten. Zum einen ist unklar, ob dicht besiedelte Agglomerationen nicht sogar aufgrund einer guten Ausnutzung der Infrastruktur Kostenvorteile haben. Zum anderen ist im Hinblick auf die unstrittig höheren Sozialausgaben in Großstädten die Entwicklung der letzten Jahre in der föderalen Lastenteilung zu berücksichtigen. So hat der Bund die Länder und Kommunen in zunehmenden Maße bei wichtigen Sozialausgaben entlastet (Arbeitslosengeld II, Kosten der Unterkunft, Grundsicherung im Alter). All dies mindert die Rechtfertigung der Einwohnerveredelung. Ebenfalls kontrovers wird die Begünstigung kleiner Länder im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung betrachtet. Insofern kleine Länder mit schrumpfender Bevölkerung durch unverhältnismäßig hohe Kosten der politischen Führung gekennzeichnet sind, stellt sich die Frage nach einer möglichen Länderneugliederung, die dann mit einer höheren Verwaltungseffizienz einherginge. Zusätzliche Finanztransfers für kleine Länder wirken hier wie die Subventionierung einer überkommenen ineffizienten Struktur und verhindern, dass über Länderneugliederungen ernsthaft nachgedacht wird.

10 Vgl. *Feld, Lars P./Schnellenbach, Jan* 2013: Verzerrungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Gutachten im Auftrag des Freistaats Bayern und des Landes Hessen, Fassung vom 25.02.2013, Freiburg.

11 Vgl. ebenda, S. 23.

2.6 Intransparenz

Schließlich ist es eine Schwäche des bisherigen Systems, dass der vierstufige Mechanismus sehr komplex und daher für Wähler schwer verständlich ist. Beispielsweise wurde der Finanzausgleich regelmäßig in der öffentlichen Wahrnehmung auf seine dritte Stufe – den horizontalen Ausgleich unter den Ländern – verengt, obwohl bereits auf der zweiten Stufe – im Rahmen des Umsatzsteuervorausgleichs – ganz wesentliche Umverteilungswirkungen erzielt wurden. Ein vereinfachtes System könnte die demokratische Kontrolle verbessern, wenn es in seinen Umverteilungswirkungen besser nachvollziehbar ist.

3. Die Einigung

Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs war aufgrund des Außerkrafttretens des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes per Ende 2019 notwendig geworden und im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD als Zielsetzung der 18. Legislaturperiode vereinbart worden. Die weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit verlaufenen Verhandlungen haben mit dem Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 16. Oktober 2016 ihren Abschluss gefunden. Diese Weichenstellung wurde in einem zügigen Gesetzgebungsverfahren mit der notwendigen Grundgesetzänderung bis zum Juni 2017, und damit rechtzeitig vor Ende der Wahlperiode, umgesetzt.

Der neue Finanzausgleich ist einerseits durch Innovationen bei den Verteilungsinstrumenten und andererseits durch eine weitgehende Status quo-Orientierung und Besitzstandswahrung bei den Umverteilungswirkungen aus der Perspektive der Länder gekennzeichnet. Die zentrale Innovation betrifft eine grundlegende Reduktion des bisherigen Vier-Stufen-Finanzausgleichs zu einem Drei-Stufen-System. Ab dem Jahr 2020 entfällt der „Finanzausgleich im engeren Sinn“ völlig, das heißt die bisherige dritte Stufe mit ihren horizontalen Transfers von den Geber- an die Nehmerländer. Die bisher durch Zahlungen zwischen den Ländern erzielte Umverteilung wird künftig durch andere Instrumente realisiert: zum einen schon bei der anfänglichen Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern und zum anderen durch einen Ausbau der vertikalen Transfers von Bund an die Länder.

Modifikation der Umsatzsteuerverteilung: Auf der bisherigen zweiten Stufe, auf der die der Ländergesamtheit zustehenden Steueranteile auf die Länder aufgeteilt werden, entfällt zwar der Umsatzsteuervorwegausgleich. Die Umsatzsteuer wird künftig grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt, es erfolgen dabei aber Zu- und Abschläge gemäß der Finanzkraft der Länder. Bei der Berechnung von Finanzkraftunterschieden wird die Einwohnerveredelung unverändert beibehalten. Die resultierenden Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer entsprechen in ihren Vorzeichen dann auch dem bisherigen horizontalen Ausgleich: Drei Länder – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – verlieren gegenüber dem Status quo Anteile, alle anderen gewinnen Anteile an der Umsatzsteuer. In der Summe gewinnen die Länder jedoch in der Umsatzsteuerausstattung, weil ihr Anteil am Umsatzsteueraufkommen zu Lasten des Bunds erhöht wird.

Ausbau Bundesergänzungszuweisungen: Zusätzlich ausgebaut werden die verschiedenen Typen von vertikalen Transfers des Bundes an die Länder. Nicht nur werden die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zum Finanzkraftausgleich erhöht. Noch dazu werden BEZ zum Ausgleich unterschiedlicher Gemeindefinanzkraft eingeführt. Weiterhin werden die Sonderbedarfs-BEZ für Kosten der politischen Führung und der Hafenlasten leicht erhöht. Das Saarland und Bremen erhalten außerdem vom Bund Sanierungshilfen im Volumen von 800 Millionen Euro jährlich, die im neuen Absatz 4 von Art. 143d grundgesetzlich abgesichert werden. Im Gegenzug sind diese Länder verpflichtet, „Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft“¹² zu ergreifen.

Alle 16 Bundesländer werden durch diese Reformen bessergestellt. Die Bundesländer, die Umsatzsteueranteile verlieren (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen), werden durch die Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs dafür überkompensiert. Die Besserstellung aller Länder wird durch den Bund finanziert, dessen Zusatzbelastung sich, bezogen auf das Jahr 2020, gemäß Berechnung des Bundesrechnungshofs auf 9,75 Milliarden Euro beläuft.¹³ Dabei handelt es sich um eine dynamische Mehrbelastung, die sich mit Wirtschaftswachstum und steigendem bundesweiten Steueraufkommen kontinuierlich erhöhen wird.

Im Unterschied zum bisherigen Finanzausgleichsgesetz gilt der neue Finanzausgleich unbefristet. Der neue Art. 143f bestimmt, dass frühestens ab 2031 die Bundesregierung, der Bundestag oder „gemeinsam mindestens drei Länder“ eine Neuordnung verlangen können. Kommt es anschließend nicht innerhalb von fünf Jahren zu einer Einigung, dann würde das System außer Kraft treten.

4. Bewertung

Bei der Bewertung dieser langfristigen Weichenstellungen für den deutschen Finanzföderalismus ist die eingangs skizzierte Selbstzufriedenheit der Länder kaum ein Maßstab. Diese Selbstzufriedenheit reflektiert in erster Linie die Tatsache, dass sich der finanzielle Spielraum für alles Landeshaushalte ab 2020 ausweiten wird. Aus gesamtstaatlicher Sicht kann dieser Verteilungsgewinn der Länder gegenüber dem Bund jedoch nicht als Vorteil der neuen Lösung verbucht werden, weil aus dieser Umverteilung als solcher keine genuinen Verbesserungen des Systems resultieren.

Ganz im Gegenteil ist diese Lastverschiebung zum Bund kein Reflex der relativen Bedürftigkeit von Bund und Ländern, sondern eher das schlichte Resultat eines Verteilungskampfes, bei dem der Bund den verbündeten Ländern unterlegen war. Zusätzlich belastet wird mit dem Bund diejenige föderale Ebene, die aufgrund ihrer Finanzverantwortung für die sozialen Sicherungssysteme in den kommenden Jahren durch den de-

¹² Art. 143d Abs. 4 neue Fassung.

¹³ Vgl. *Bundesrechnungshof* 2017: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 20. März 2017, abgedruckt in: Deutscher Bundestag, Stenografisches Protokoll der 98. Sitzung Haushaltsausschuss, 18/98.

mographischen Wandel in besonderer Weise belastet wird. Es ist der Bund, für den die nun rasch alternde Bevölkerung erhebliche finanzielle Mehrausgaben mit sich bringen wird. Dieser Gesichtspunkt würde eher für die notwendige Entlastung des Bundes sprechen. In den Verhandlungen wurde gelegentlich das Argument vorgebracht, dass der Bund weiterhin vom alleine dem Bund zufließenden Solidaritätszuschlag profitiert, obwohl die Sonderbedarfs-BEZ zur Überwindung der deutschen Teilung als Teil des „Solidarpakts II“ mit dem Jahr 2019 auslaufen werden.¹⁴ Die Debatte um den Solidaritätszuschlag im Bundestagswahlkampf 2017 mit Vorschlägen zu seiner Abschaffung von beiden Seiten des politischen Spektrums deutet hingegen darauf hin, dass der Bund nicht auf Dauer mit dieser Finanzierungsquelle wird rechnen können.

Bei der Suche nach Vorteilen der Einigung ist es schwer, fündig zu werden. Am ehesten lässt sich noch die Tatsache, dass es überhaupt in der zu Ende gehenden Legislaturperiode zu dieser Einigung gekommen ist, als Zeichen der Entscheidungsfähigkeit im deutschen Föderalismus würdigen. Außerdem könnte man wohlwollend auch eine gewisse Vereinfachung des sehr komplexen Umverteilungssystems erkennen, weil der verwirrende bisherige Umsatzsteuervorgewegsausgleich eliminiert wird.

Hingegen ist die Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern nicht unter den begrüßenswerten Reformelementen zu verbuchen. Zwar vereinfacht diese Bereinigung das Gesamtsystem. Die Anreizwirkungen sind aber negativ. Mit dem horizontalen Finanzausgleich wird ausgerechnet das Element beseitigt, das eine hohe mediale Sichtbarkeit und damit politische Wirksamkeit hatte. Aufgrund der Haushaltsbelastungen auf Seiten der Zahlerländer haben diese das Finanzgebaren der Empfängerländer beobachtet und immer wieder kritisiert. Diese ständige kritische Diskussion zum Ausmaß und zur Verwendung der horizontalen Transfers von Seiten Bayerns, Baden-Württemberg und Hessens hatte eine wichtige disziplinierende Wirkung für die Empfängerländer. Zudem wurde durch die jährlichen Milliardentransfers für die Wähler in jedem Jahr sichtbar, dass viele Länder finanziell auf die Solidarität anderer Länder angewiesen sind. Dies war für die Wähler eine wichtige Botschaft zur Einschätzung wirtschaftspolitischer Erfolge oder Misserfolge des eigenen Bundeslandes. Sinnvoll war außerdem, dass die Länder mit eigenen Finanzmitteln über den horizontalen Finanzausgleich an der Erbringung der finanziellen Solidarität im Bundesstaat beteiligt waren, was die eigene Staatlichkeit der Länder unterstrichen hat. All diese Wirkungen sind ab dem Jahr 2020 Geschichte, wenn es keine erkennbaren Zahler- und Empfängerländer mehr geben wird und die Finanzausstattung ganz wesentlich noch davon abhängt, ob ein Land mehr oder weniger Bundestransfers erhält.

In diesem Zusammenhang ist auch die beschriebene Neuregelung zur Dauer des neuen Systems gemäß Art. 143f GG zu interpretieren. Bislang waren die Zahlerländer diejenigen, die das hohe Ausgleichsniveau immer wieder durch politische Initiativen in Frage gestellt haben oder sogar vor das Bundesverfassungsgericht gezogen sind, um das System zu korrigieren. Mit dieser permanenten Unzufriedenheit der Nettozahler wird es

14 So etwa *Winfried Kretschmann* in der Bundesratsdebatte vom 02.06.2017, vgl. *Bundesrat* 2017 (Fn. 1), S. 268.

im neuen System vorbei sein, weil die Belastung der reichen Länder nicht mehr in transparenter Weise erfolgt. Es wird zwar in Zukunft „Zuschlagsländer“ und „Abschlagsländer“ geben. Erstere profitieren bei der Umsatzsteuerverteilung von einer Begünstigung aufgrund ihrer geringen Finanzkraft, letztere müssen aufgrund hoher Finanzkraft mit – gemessen an einer Pro-Kopf-Verteilung – unterproportionalen Anteilen leben. Weil sich diese Verteilung aber bereits bei der Verteilung der Steuereinnahmen auf die Länder ergibt, handelt es sich nicht länger um die Verteilung von eigenen Haushaltsmitteln. Daher dürfte der Ressourcentransfers aufgrund seiner Intransparenz kaum mehr wahrgenommen werden. Damit wird es sehr unwahrscheinlich, dass sich in Zukunft jemals wieder drei Länder finden werden, die gemäß Art. 143f GG nach 2030 eine Neuordnung erzwingen können. Insofern hat die nun erfolgte Reform im Unterschied zu früheren Reformen kein Verfallsdatum, ist kaum mehr reversibel und wird somit den deutschen Finanzföderalismus auf Dauer prägen. Umso schwerer wiegt, dass diese Finanzausgleichsreform ein ganz weitgehender Fehlschlag im Hinblick auf die oben skizzierten systematischen Probleme des Ausgleichsniveaus in Bezug auf problematische Sonderregeln, hohe Abschöpfungsraten und fehlende Einnahmeverantwortung ist.

Erstens erfolgen keine Korrekturen an den bisherigen Besitzständen in den Umverteilungsformen, die historisch erklärbar sind, aber nicht wirklich überzeugen. Unverändert bleibt es bei der Privilegierung der Stadtstaaten. Zudem werden kleine Länder durch fortdauernde Sonderbedarfs-BEZ für die Kosten politischer Führung subventioniert. Auch diese Subvention erzeugt falsche Anreize. Die Bundesrepublik benötigt angesichts dramatisch fallender Bevölkerung in einigen ohnehin bereits sehr kleinen Ländern eine unvoreingenommene Debatte über einen zukunftsfähigen Zuschnitt der Bundesländer. Weil der Bund die finanziellen Folgen ineffizienter Kleinteiligkeit aber weiterhin abfedert (und für einen nahe liegenden Fusionskandidat, Brandenburg, sogar noch erhöht), mindert er die Bereitschaft, über Länderzusammenschlüsse nachzudenken.

Zweitens bleibt das Anreizproblem, das mit den hohen Abschöpfungsraten einhergeht, bestehen. So zeigen Simulationen, dass Länder etwa von einer Ausweitung ihres Erbschaftsteueraufkommens durchweg mehr als 90 Prozent aufgrund geringerer Bundeszuweisungen und/oder geringerer Umsatzsteueranteile verlieren würden.¹⁵ In Bezug auf kommunale Steuereinnahmen kann es sogar zu einer Abschöpfung von über 100 Prozent von Mehreinnahmen aufgrund des Zusammenspiels von Umsatzsteuerverteilung und Gemeindefinanzkraft-Zuweisungen kommen.¹⁶

Drittens enthält die Reform keinerlei Ansätze, den Ländern irgendwelche autonom kontrollierbaren Spielräume auf der Einnahmeseite zu eröffnen. Reformmodelle wie Zuschlagssysteme auf die Einkommensteuer, die in anderen Föderalstaaten wie der Schweiz oder den USA für die untergeordneten Ebenen gang und gäbe sind, wurden in den Verhandlungen gänzlich tabuisiert. Zusammen mit der Vertikalisierung des Aus-

15 Vgl. Büttner, Thiess 2017: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 20. März 2017, abgedruckt in: Deutscher Bundestag, Stenografisches Protokoll der 98. Sitzung Haushaltsausschuss, 18/98, S. 4.

16 Vgl. ebenda, S. 4.

gleichsystems und dem Defizit-Verbot der Schuldenbremse hat diese Reformverweigerung gravierende Implikationen. Die Länder werden in Zukunft fast ausschließlich von der Alimentierung durch den bundesweiten Steuertopf leben. Die Anreize von Landespolitikern, sich auf der Ausgabenseite zu profilieren, werden weiter verstärkt. Damit sind strukturell wachsende Landesaussgaben vorprogrammiert, weil es kein Junktim zwischen Ausgaben und Steuerbelastung in einem Land gibt und folglich Wahlkämpfe in den Ländern nur mit Ausgabenerhöhungsprogrammen zu gewinnen sind. Es wird daher mit folgendem Muster zu rechnen sein: Die Länder werden kollektiv aufgrund ihrer fehlenden Rechenschaftspflicht für die Einnahmeseite mit Zustimmung ihrer Wähler dazu neigen, die Ausgaben weiter hochzufahren. Mit der daraus resultierenden gemeinsamen Schieflage der Länderhaushalte und dem dann eintretenden Konflikt mit dem Gebot zum Haushaltsausgleich wird „16 gegen 1“ in Zukunft zur gängigen Strategie: Die 16 Bundesländer dürften sich auch in Zukunft in regelmäßigen Abständen gegen den Bund verbünden und eine immer großzügigere Alimentierung ihres Finanzbedarfs durchsetzen. Wenn dies nur mit Steuererhöhungen möglich ist, werden dies bundesweite Steuererhöhungen sein. Folglich wird jeweils die dann amtierende Bundesregierung dafür den politischen Preis in Form eines Popularitätsverlusts zahlen, nicht aber die ausgabefreudigen Politiker auf der Länderebene.

5. Fazit

Die Analyse zeigt, dass es für die Selbstzufriedenheit der Länder-Vertreter über die Einigung zum Finanzausgleich ab 2020 keinen Anlass gibt. Wenn die Zustimmung aller Länder zum neuen System tatsächlich „historisch“ war, dann eher in der Hinsicht, dass die Bundesrats-Entscheidung vom 2. Juni 2017 den endgültigen Abschied der Bundesrepublik vom Finanz-Föderalismus markieren dürfte. Mit der nun erfolgenden Vertikalisierung des Systems, des Abschieds der Länder von einer eigenständigen und sichtbaren Rolle in der Finanzierung des solidarischen Ausgleichs, der Absage an jegliche Ausweitung von Steuerautonomie und dem Inkrafttreten der Schuldenbremse hört Deutschland in finanzpolitischer Hinsicht auf, ein föderaler Bundesstaat zu sein. Die – bislang noch wenigen – damit verbundenen Autonomieverluste der Länder auf der Ausgabenseite und eine Verschärfung der Überwachung (Steuerverwaltung, Autobahnverwaltung, Kontrollrechte des Stabilitätsrats) sind dann nur folgerichtig. Diese Autonomieeinschränkungen dürften erst der Anfang einer Entwicklung sein. Länder, die keine Eigenverantwortung für ihre Finanzen übernehmen wollen und eine Alimentierung durch den Gesamtstaat mit weitgehender Nivellierung der Finanzausstattung vorziehen, verwirken konsequenter Weise auch den Anspruch auf eine autonome Gestaltung ihrer Ausgabenseite und damit die eigenständige Definition von Politik. Das föderale Erscheinungsbild der Bundesrepublik wird damit immer mehr zur vielgliedrigen Fassade, hinter der sich ein einförmiges Bauwerk verbirgt.

Tausch und Reform: Die Änderung des Grundgesetzes 2017

Anna Gamper*

1. Einleitung

Kompetenzverteilungen, gliedstaatliche Vertretungen beim Bund sowie eine Autonomie und Ausgleich gewährleistende Fiskalordnung gelten als wichtigste Indikatoren föderaler Systeme.¹ Immer wieder beziehen sich Föderalismusreformen daher auf nicht nur eines, sondern mehrere dieser Elemente.² Dabei kommt es häufig zu diametralen Stoßrichtungen, von denen Bund und Gliedstaaten im Tauschgeschäft profitieren sollen, wie beispielsweise die Zentralisierung von Kompetenzen bei gleichzeitiger Verbesserung finanzieller Ressourcen von Gliedstaaten, aber auch die Stärkung oder Schwächung der Funktionen Zweiter Kammern bei jeweils gleichzeitiger Schwächung oder Stärkung gliedstaatlicher Kompetenzen.³

Wie stark Änderungen der Kompetenzverteilung und des Finanzausgleichs der Charakter eines Tauschgeschäfts zukommt, hängt zunächst von der Stellung der Gliedstaaten in den jeweiligen Verfahren zur Erzeugung dieser Rechtsakte sowie davon ab, in welchem Rechtsrang die Kompetenzverteilung und der Finanzausgleich verankert sind. Im Vergleich stellen sich die bundesstaatliche Kompetenzverteilung und Regelungen über die Zweite Kammer als typische Verfassungsmaterie,⁴ die Fiskalordnung hingegen als „gemischte“ Materie dar, deren Grundzüge zwar üblicherweise im Verfassungsrang⁵

* Herzlicher Dank ergeht an Herrn Univ.-Ass. Mag. Jakob Egger für die redaktionelle Bearbeitung des Beitrags.

1 Vgl. Watts, Ronald L. 2008: Comparing federal systems, 3. Aufl., Montreal u.a., S. 9; ders. 2006: Comparative Conclusions, in: Majeed, Akhtar/Watts, Ronald L./Brown, Douglas M. (Hrsg.): Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries. A Global Dialogue on Federalism: Volume 2, Montreal u.a., S. 322-349 (S. 322); Kincaid, John 2005: Comparative Observations, in: Kincaid, John/Tarr, Alan G. (Hrsg.): Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries. A Global Dialogue on Federalism: Volume 1, Montreal u.a., S. 409-448 (S. 419 und S. 425-428).

2 Dazu im Überblick Benz, Arthur/Knüpling, Felix (Hrsg.) 2012: Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison, Opladen, Berlin, Toronto und Bußjäger, Peter/Knüpling, Felix (Hrsg.) 2008: Können Verfassungsreformen gelingen?, Wien.

3 Vgl. als Beispiele die deutsche Föderalismusreform I oder den – allerdings nicht in Kraft getretenen – österreichischen Ministerialentwurf einer Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes 2008 (168/ME 23. GP; dazu Gamper, Anna 2008: Aktuelle Herausforderungen an „ein bewegliches System“ der österreichischen Bundesverfassung, Wien, S. 37-54), der einen massiven Kompetenzverlust der Länder sowie eine Neugestaltung des Bundesrats in zwei Varianten vorsah. Die 2016 gescheiterte Verfassungsreform in Italien (vgl. dazu noch unten Fn. 7) hätte sowohl einen deutlichen Verlust der Befugnisse des Senats als auch der Regionen mit Normalstatut zur Folge gehabt.

4 Vgl. zum Grundmodell der „konstitutionalisierten“ Kompetenzverteilung und ihren Ausnahmen: Watts 2006 (Fn. 1), S. 326; Gamper, Anna 2016: Föderale Kompetenzverteilung in Europa: Vergleich und Analyse aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther/Obwexer, Walter (Hrsg.): Föderale Kompetenzverteilung in Europa, Baden-Baden, S. 763-784 (S. 764-766).

5 Watts 2006 (Fn. 1), S. 332.

geregelt sind, wogegen die Details in allen mitteleuropäischen Bundesstaaten in einfachen Bundesgesetzen⁶ Niederschlag finden. Wenn nun die Gliedstaaten in Verfahren der einfachen Bundesgesetzgebung weniger oder schwächere Mitwirkungsrechte haben als in Verfahren der Bundesverfassungsgesetzgebung, hat dies für die genannten „Tauschgeschäfte“ andere Implikationen, als hätten die Gliedstaaten in beiderlei Art von Verfahren eine (gleich) starke Stellung.

Neben diesen Voraussetzungen spielen aber auch verschiedene andere Faktoren eine Rolle, die das politische Verhalten von Bund und Gliedstaaten determinieren. Je nachdem etwa, ob gliedstaatliche Organe eher gliedstaatliche oder vielmehr parteipolitische Interessen vertreten, wie es um die Homogenität gliedstaatlicher Interessen bestellt ist, ob dieselben Parteien in den verschiedenen Teilorganen der Bundes(verfassungs)gesetzgebung dominieren, können formalrechtliche Positionen der Gliedstaaten an faktischer Relevanz verlieren. Die am negativen Ausgang des Referendums vom 4.12.2016 gescheiterte italienische Verfassungsreform⁷ illustriert eindrucksvoll, dass ein auf Grund des vollkommenen Bikameralismus machtvoller Senat aus politischen Gründen seiner eigenen Entmachtung ebenso wie massiven Kompetenzverlusten der Regionen mit Normalstatut zugestimmt hatte, obwohl er dies juristisch ohne Weiteres hätte verhindern können.⁸

Auch der deutsche Bundesstaat bietet ein interessantes Anschauungsbeispiel dafür, wie Tauschgeschäfte zwischen Bund und Gliedstaaten vorgenommen werden. Paradigmatisch dafür ist die Föderalismusreform I aus 2006, bei der die Länder Kompetenzen dazugewannen, während sie im Hinblick auf den Bundesrat Mitwirkungsrechte verloren.⁹ Ein anderes Tauschgeschäft steht nunmehr auf der Agenda des Jahres 2017: Auf Grundlage der politischen Einigung in der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14.10.2016 wurden seitens der Bundesregierung der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes¹⁰ sowie der Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem

6 Vgl. in Österreich das Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2017 – FAG 2017), BGBl. I 2016/116, in Deutschland das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG), BGBl. I S. 3955, 3956 sowie in der Schweiz das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), BBl. 2002 S. 2291.

7 „Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione“, G.U. n.88 vom 15.04.2016.

8 Art. 138 der italienischen Verfassung.

9 Vgl. dazu zum Beispiel Ipsen, Jörn 2006: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Jg. 59, Nr. 39, S. 2801-2806 (S. 2801-2806); Schneider, Hans-Peter 2013: Der neue deutsche Bundesstaat: Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I, Baden-Baden; Benz, Arthur 2008: Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 180-190 (S. 180-190).

10 BT-Drs. 18/11131 vom 13.02.2017.

Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften¹¹ eingebracht. Hintergrund dafür war im Wesentlichen, dass die Regelungen zur Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Maßstäbengesetz vom 9.9.2001¹² sowie im Finanzausgleichsgesetz vom 20.12.2001¹³ mit Ablauf des 31.12.2019 außer Kraft treten. Eine Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1.1.2020 ist daher erforderlich.

Im Folgenden soll die geplante Änderung des Grundgesetzes¹⁴ in ihren Auswirkungen auf den deutschen Bundesstaat untersucht und aus dem Blickwinkel des vergleichenden Föderalismus einer vorläufigen Bewertung unterzogen werden.

2. Analyse der Novelle

2.1 *Allgemeines*

Der durch die Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes bezieht sich auf 13 Artikel des Grundgesetzes, von denen vier neu geschaffen werden sollen. Die Bestimmungen finden sich verteilt in drei materiellen Abschnitten des Grundgesetzes („VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“, „VIIIa. Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit“, „X. Das Finanzwesen“) sowie im Abschnitt „XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen“, was bereits indiziert, dass die geplanten Änderungen nicht nur „die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020“¹⁵, sondern auch eine „Verbesserung der Erledigung der staatlichen Aufgaben in der föderalen Ordnung“¹⁶, mithin die bundesstaatliche Kompetenzverteilung, betreffen. Im Folgenden sind nur jene Reformvorschläge zu untersuchen, die unmittelbare Auswirkungen auf das föderale System haben.

2.2 *Einzelne Regelungsinhalte*

Eine Art. 90 GG betreffende Änderung der Kompetenzverteilung erfolgt im Bereich der Verwaltung der Bundesautobahnen, die bisher gemäß Art. 90 Abs. 2 GG den Ländern oder nach Landesrecht eingerichteten Selbstverwaltungskörpern obliegt, sofern die Länder keinen Antrag an den Bund auf Übernahme in die bundeseigene Verwaltung stellen.¹⁷ Der Bund soll fortan die Verwaltung der Bundesautobahnen übernehmen und

11 BT-Drs. 18/11135 vom 13.02.2017.

12 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) BGBl. I S. 2302 idF. BGBl. I. S. 1170.

13 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) BGBl. I S. 3955, 3956 idF. BGBl. S. 2755.

14 Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskripts (21.04.2017) wurde die Novelle erst im Bundestag behandelt. Allfällige spätere Entwicklungen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens konnten daher nicht mehr berücksichtigt werden.

15 BT-Drs. 18/11131 vom 13.02.2017, S. 1.

16 Ebenda.

17 Vgl. auch die geplante Übergangsbestimmung in Art. 143e GG.

kann sich dabei zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen, die in seinem Eigentum steht. Das Nähere soll ein Bundesgesetz regeln, was – obwohl die Regelung im Abschnitt über die „Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“ untergebracht wird – auch eine neue Gesetzgebungskompetenz für den Bund schafft. Der Bundesrat¹⁸ brachte dazu in seiner Stellungnahme unter anderem vor, dass dieses Bundesgesetz zum einen seiner Zustimmung unterliegen, zum anderen das GG zur Erlassung eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes ermächtigen solle, das die Möglichkeit vorsieht, dass ein Land auf Antrag Aufgaben der Bundesautobahnverwaltung als eigene Angelegenheit wahrnimmt. Die Bundesregierung¹⁹ lehnte beide Vorschläge des Bundesrats grundsätzlich ab und begründete dies im Wesentlichen mit der angestrebten Kompetenzentflechtung und erhöhter Effektivität.

Eine weitere Gesetzgebungskompetenz des Bundes soll durch Art. 91c Abs. 5 (neu) GG geschaffen werden, wonach der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz zu regeln sei. Der Bundesrat²⁰ erhob dagegen in seiner Stellungnahme zwar keinen Widerspruch, stellte aber klar, den neuen Kompetenztatbestand in einer bestimmten Weise zu verstehen, um damit künftigen Auslegungen Grenzen zu setzen, was die Bundesregierung²¹ in ihrer Gegenäußerung nur uneindeutig beantwortete.

Zur geplanten Änderung des Art. 104b GG äußerte sich der Bundesrat unmittelbar nicht, obwohl Art. 104b Abs. 2 (neu) GG eine erweiterte Gesetzgebungsbefugnis des Bundes vorsieht, auch die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen zu regeln; alternativ ist die Regelung durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung auf Grundlage des Bundeshaushaltgesetzes vorgesehen. Allerdings rügte der Bundesrat²² die Erläuterung des Gesetzentwurfs zu einem neuen Art. 104c GG, der dem Bund speziell im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur das Recht einräumt, den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) zu gewähren, und dabei auf Art. 104b Abs. 2 und 3 (neu) GG verweist. Der Wortlaut lässt sowohl die Deutung, dass die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) den Ländern obliegt, als auch – wofür der Verweis auf Art. 104b Abs. 2 und 3 (neu) GG eher spricht – die Deutung zu, dass diese durch Bundesgesetz oder in den abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen festgelegt wird. Während der Bundesrat²³ nur erstgenannte Deutung akzeptieren wollte, beharrte die Bundesregierung²⁴ in ihrer Gegenäußerung auf der zweitgenannten, präzisierte allerdings, dass der Bund auf dem Wege von Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern

18 BR-Drs. 769/16 vom 10.02.2017, S. 6-7.

19 BT-Drs. 18/11186 vom 15.02.2017, S. 2-3.

20 BR-Drs. 769/16 vom 10.2.02017, S. 8.

21 BT-Drs. 18/11186 vom 15.02.2017, S. 3.

22 BR-Drs. 769/16 vom 10.02.2017, S. 9.

23 Ebenda.

24 BT-Drs. 18/11186 vom 15.02.2017, S. 3-4.

vorgehen werde. Von einer Entflechtung der Zuständigkeit kann dann allerdings nicht mehr die Rede sein.

Eine weitere Gesetzgebungskompetenz erhält der Bund durch Änderungen des Art. 108 GG: Ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz kann im Bereich der Informationstechnik für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bestimmen, dass bei Zustimmung einer im Gesetz genannten Mehrheit Regelungen für den Vollzug von Steuergesetzen für alle Länder verbindlich werden. Eine nach den Erläuterungen der Bundesregierung²⁵ durch Verweis vorgenommene Voraussetzung dafür soll sein, „wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird“. Weiterhin können durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz bei der Verwaltung von Steuern gemäß Art. 108 Abs. 2 GG ein Zusammenwirken von Landesfinanzbehörden sowie eine länderübergreifende Übertragung von Zuständigkeiten auf Landesfinanzbehörden eines oder mehrerer Länder im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird. Zu beiden Bestimmungen enthielt sich der Bundesrat einer Stellungnahme. Auch wenn die Zustimmungsbedürftigkeit des jeweiligen Bundesgesetzes aus Sicht des Bundesrats positiv zu beurteilen ist, kann aus Sicht eines einzelnen Landes die „Zustimmung einer im Gesetz genannten Mehrheit“ problematisch sein, betonen die Erläuterungen der Bundesregierung doch, dass zum Beispiel „ein kleiner Kreis aus Bund und einer begrenzten Anzahl an Ländern Mehrheitsentscheidungen trifft, die zugunsten und zulasten aller Länder Geltung entfalten“²⁶.

Zu der unter anderem vorgesehenen Ergänzung des Art. 125c Abs. 2 GG, wonach eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes durch Bundesgesetz ab dem 1.1.2025 zulässig sei, fordert der Bundesrat²⁷ die Zustimmungsbedürftigkeit dieses Bundesgesetzes, was von der Bundesregierung²⁸ allerdings abgelehnt wird.

Die finanzausgleichsrechtlich wesentlichste Neuerung betrifft die Neufassung des Art. 107 Abs. 2 GG, der bislang Ausgleichsansprüche ausgleichsberechtigter Länder und Ausgleichsverbindlichkeiten ausgleichspflichtiger Länder in Form eines Länderfinanzausgleichs im Bereich der Umsatzsteuer vorsieht. Zwar soll die unterschiedliche Finanzkraft der Länder weiterhin angemessen ausgeglichen werden und der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zukommen, wobei Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen sind. Als Instrument dient jedoch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz, in dem Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile, deren Voraussetzungen und Maßstäbe zu regeln sind. Damit sollen einerseits die bisher ausgleichspflichtigen Länder „in beträchtlichem Umfang finanziell entlastet“ werden, ohne dass andererseits ein Land fi-

25 BT-Drs. 18/11131 vom 13.02.2017, S. 14.

26 Ebenda, S. 19.

27 BR-Drs. 769/16 vom 10.02.2017, S. 12.

28 BT-Drs. 18/11186 vom 15.02.2017, S. 4.

nanziell schlechter dastünde.²⁹ Zusätzlich zur bisher in Art. 107 Abs. 2 GG enthaltenen Bestimmung, dass der Bund leistungsschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen gewährt, soll der Bund nunmehr leistungsschwachen Ländern noch zwei weitere Typen von Zuweisungen gewähren können: Zum einen handelt es sich dabei um Gemeindesteuerkraftzuweisungen, die leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen, zum anderen um Zuweisungen an jene leistungsschwachen Länder, deren Anteile an den Fördermitteln gemäß Art. 91b GG (Forschungsförderung) ihre Einwohneranteile unterschreiten. Schließlich soll auch – entgegen der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts³⁰ – im Verfassungsrang verankert werden, dass die bergrechtliche Förderabgabe bei der Bemessung der Finanzkraft mit nur einem Teil ihres Aufkommens berücksichtigt wird.

Eine erweiterte budgetpolitische Kontrolle durch den Stabilitätsrat soll durch eine Änderung des Art. 109a GG erfolgen, wonach dem Stabilitätsrat ab 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben von Art. 109 Abs. 3 GG zur Begrenzung der Kreditaufnahme durch Bund und Länder obliegt, wobei sich die Überwachung an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des AEUV zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin orientieren soll. Zwar ist der Stabilitätsrat ein gemeinsames Organ von Bund und Ländern, das durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz geregelt wird,³¹ doch wird die Kontrolle über die Länderhaushalte dadurch weiter erhöht. Der Bundesrat³² wies in seiner Kritik an dieser Bestimmung auf wesentliche Unterschiede zwischen der verfassungsrechtlichen Schuldenregel gemäß Art. 109 Abs. 3 GG und den europäischen Vorgaben hin und plädierte insbesondere für eine angemessene Berücksichtigung der Haushaltsautonomie der Länder sowie länderspezifischer Besonderheiten³³ und gegen eine Übertragung der europäischen Vorgaben auf die innerstaatlichen Ebenen. Die Bundesregierung³⁴ wies dagegen auf die bloß technisch-methodische Orientierung an den europäischen Vorgaben hin, beharrte aber darauf, dass länderspezifische Besonderheiten nicht zu berücksichtigen seien. Vielmehr müsse es sich „um ein schlankes, unter den Ländern einheitliches Verfahren handeln, um insbesondere die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen“. Dass die „verfassungsrechtlich garantierte Haushaltsautonomie [der Länder] unberührt“ bliebe, trifft zwar zu, doch entfaltet die neue, an den europäischen Vorgaben orientierte Kontrolle einen erhöhten Druck auf die Länder, ihre Haushalte entsprechend anzupassen. Schließlich wird dem Bundesrechnungshof gemäß Art. 114 Abs. 2 (neu) GG die Kompetenz eingeräumt, zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der den Ländern vom Bund im Bereich von

29 Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs 2016 Punkt A. 1.

30 BVerfGE 72, 330; 86, 148.

31 Art. 109a Z. 1 GG.

32 BR-Drs. 769/16 vom 10.02.2017, S. 10-11.

33 Besondere Sanierungshilfen für die Länder Bremen und Saarland sieht ein neuer Art. 143d Abs. 4 GG vor. Ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz soll Näheres zu von den Ländern diesbezüglich zu ergreifenden Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft regeln. Vgl. auch Art. 125c Abs. 2 (neu) GG.

34 BT-Drs. 18/11186 vom 15.02.2017, S. 4.

Mischfinanzierungstatbeständen zugewiesenen Finanzierungsmittel und der Erreichung der mit der Zuweisung verbundenen gesamtstaatlichen Zielsetzung Erhebungen bei den zuständigen Dienststellen der Landesverwaltung durchzuführen; dafür ist allerdings das „Benehmen mit den jeweils zuständigen Landesrechnungshöfen“ erforderlich.

Art. 143f (neu) GG sieht vor, dass Art. 143d, das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie sonstige auf Grund von Art. 107 Abs. 2 (neu) GG erlassene Gesetze – nicht aber Art. 107 Abs. 2 GG selbst – außer Kraft treten, wenn nach dem 31.12.2030 die Bundesregierung oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und mit Ablauf von fünf Jahren nach Notifikation dieses Verlangens beim Bundespräsidenten keine gesetzliche Neuordnung in Kraft trat.

2.3 *Bewertung*

Auch die geplante Reform steht im Spannungsfeld der drei vorerwähnten Elemente föderaler Systeme, nämlich der Kompetenzverteilung, der Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung und der Fiskalordnung. Wie in einem System kommunizierender Gefäße käme es durch die Reform zu einer wechselseitigen Verschiebung dieser Elemente. Die Änderungen ihres Interdependenzverhältnisses gilt es daher in den Gesamtauswirkungen auf den deutschen Bundesstaat zu bewerten.

Betrachtet man die kompetenzrechtlichen Aspekte der Novelle, erscheinen die Länder hier als klare Verlierer, da dem Bund einige neue Zuständigkeiten übertragen werden. Dies betrifft zwar im Fall der Bundesautobahnen, des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich der Informationstechnik oder der Länderfinanzbehörden sowie des übergreifenden informationstechnischen Zuganges zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern keine so essentiellen Kompetenzen, dass man von einer den Wesensgehalt der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung aushöhlenden Änderung sprechen könnte. Gleichwohl berühren diese Kompetenzen keineswegs nur Verwaltungsaspekte, sondern es werden vielmehr neue Gesetzgebungskompetenzen des Bundes geschaffen, diese Materien zu regeln. Darüber hinaus sind auch die finanzausgleichsrechtlichen Neuerungen in Art. 107 Abs. 2 GG an den Bund geknüpft, der die Kompetenz erhält, diese im Finanzausgleichsgesetz oder in anderen Fiskalgesetzen des Bundes entsprechend umzusetzen. Berücksichtigt man, dass die Gesetzgebungskompetenzen der deutschen Länder im System des deutschen Exekutivföderalismus ohnehin schon stark beschnitten sind³⁵, wiegt jedwede weitere Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen schwer.

Aus Ländersicht abgemildert wird dies dadurch, dass wenigstens für die meisten der neu geschaffenen Bundesgesetzgebungskompetenzen die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesgesetzes vorgeschrieben wird. Der Bundesrat erhält dadurch eine stärkere Position, die letztlich in ein absolutes Vetorecht mündet. Dennoch ist ein Abgleich zwischen

35 Vgl. *Oeter, Stefan* 2016: Deutschland – Exekutivföderalismus im Korsett des unitarischen Bundesstaats, in: *Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther/Obwexer, Walter (Hrsg.): Föderale Kompetenzverteilung in Europa, Baden-Baden*, S. 103-128 (S. 110-113); *Watts* 2006 (Fn. 1), S. 329.

Kompetenzen und Rechten des Bundesrats schon deshalb problematisch, weil der Bundesrat nach einem „geometrischen“ Modell³⁶ zusammengesetzt ist und mit Mehrheitsbeschluss entscheidet, sodass einzelne Länder überstimmt werden können. Ein einzelnes Land hat daher auf die Ausübung einer Bundeskompetenz im Wege eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes weit weniger Einfluss, als wenn es diese Materie in eigener Kompetenz wahrnehmen könnte: shared rule kompensiert self-rule also nur bedingt.³⁷ Im Regelfall enthalten Bundesgesetze zudem einheitliche Vorschriften und kein „partikuläres“ Bundesrecht. Ein weiterer Nachteil entsteht außerdem aus der den zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzen jedenfalls immanenten Politikverflechtung: Auch wenn die Bundesregierung in ihren Erläuterungen ausführt, dass ein Anliegen der Reform gerade in der Entflechtung von Zuständigkeiten liege³⁸, wird mit der Abhängigkeit der betreffenden Bundesgesetze von der Zustimmung des Bundesrats doch wieder eine neue – zwar nicht kompetenzrechtliche, aber organisationsrechtliche – Verflechtung geschaffen.

Ambivalent fällt die Beurteilung in Bezug auf die Neuordnung des Finanzausgleichs und die anderen durch die Reform vorgesehenen fiskalrechtlichen Instrumente aus. Aus Ländersicht sehr positiv ist die Änderung des Art. 107 Abs. 2 GG zu beurteilen, weil damit einerseits garantiert ist, dass die Finanzkraft der Länder berücksichtigt wird, andererseits aber der bisherige Länderfinanzausgleich, der leistungsstärkere Länder zu Lasten leistungsschwächerer Länder benachteiligt hatte, entfällt. Die bisherige fiskale Solidarität zwischen den Ländern wird damit gewissermaßen zur Aufgabe des Bundes. Darüber hinaus sieht die Reform im Rahmen der geplanten Verfassungsänderung sowie des Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften verschiedene weitere finanzielle Unterstützungen der Länder vor, die insbesondere auch leistungsschwachen Ländern zugutekommen sollen. Gleichzeitig werden allerdings auch verschiedene Kontrollinstrumente über die Länderhaushalte erweitert und verstärkt, insbesondere im Rahmen der Kontrolle des Bundesrechnungshofs und des Stabilitätsrats.

Ein interessanter Gesichtspunkt der Reform betrifft in doppelter Hinsicht den kooperativen Föderalismus. Zum einen geht es dabei um die gewählte Vorgangsweise der Paktierung der Reform; nämlich im Rahmen der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern, die am 14.10.2016 in Berlin die politische Vereinbarung über die Eckpfeiler der Reform beschlossen. Damit wurde von vornherein ein intergouvernementaler Ansatz gewählt, die Reform gemeinsam auszuhandeln und politisch zu akkordieren, was angesichts unterschiedlicher Interessenlagen von Bund und Ländern, aber auch zwischen den Ländern kein leichtes Unterfangen war. Gleichzeitig fand die Paktierung im Schoße eines mit Exekutivvertretern sowohl von Bundes- als

36 Dazu *Gamper, Anna* 2005: „Arithmetische“ und „geometrische“ Gleichheit im Bundesstaat, in: *Weber, Karl/Wimmer, Norbert* (Hrsg.): Vom Verfassungsstaat am Scheideweg. Festschrift für Peter Pernthaler, Wien, S. 143-166 (S. 143-166).

37 Zu beiden Aspekten *Watts* 2006 (Fn. 1), S. 322, sowie *Basta-Fleiner, Lidija R./Gaudreault-DesBiens, Jean-François* 2013: Federalism and autonomy, in: *Tushnet, Mark/Fleiner, Thomas/Saunders, Cheryl* (Hrsg.): Routledge Handbook of Constitutional Law, London-New York, S. 143-158 (S. 144-156).

38 BT-Drs. 18/11186 vom 15.02.2017, S. 2-4.

auch Landesseite besetzten Gremiums statt. Dies ist in Systemen mit Regierungsgesetzgebung freilich nichts Ungewöhnliches und wird auch dadurch nahegelegt, dass der Bundesrat funktional zwar im Verfahren der Bundes(verfassungs)gesetzgebung eine wichtige Rolle spielt, organisatorisch aber wiederum aus Mitgliedern der Landesregierungen zusammengesetzt ist. Bemerkenswerterweise fand die Bundesregierung³⁹ dennoch mehrfach Gelegenheit, die Stellungnahme des Bundesrats in ihrer Gegenäußerung dahingehend zu korrigieren, dass die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern anderes beschlossen habe, als der Bundesrat einfordere.

Der kooperative Föderalismus bildet aber auch einen inhaltlichen Wesenszug der Reform, wenn etwa Einvernehmensregeln zwischen Bund und Ländern (z.B. Art. 104b Abs. 2 und 3 [neu], Art. 108 Abs. 4 und 4a [neu], Art. 114 Abs. 2 [neu] GG), neue Kompetenzen des Stabilitätsrats als gemeinsames Organ (Art. 109a Abs. 2 [neu] GG) oder ebenenübergreifende Regelungsmaterien und Verfahren (z.B. Art. 91c Abs. 5 [neu], Art. 108 Abs. 4a [neu] GG) angeordnet werden. Dabei können einzelne Länder freilich immer wieder übergangen werden: Dies ist nicht nur an sich der Fall, wenn der Bundesrat, wie erwähnt, mit Mehrheit beschließt, sondern dies betrifft auch delegierte Formen der Mehrheitsfindung. Art. 108 Abs. 4 (neu) GG sieht beispielsweise vor, dass ein Bundesgesetz eine „Mehrheit“ vorsehen kann, bei deren Zustimmung Regelungen für den Vollzug von Steuergesetzen für alle Länder verbindlich werden. Nicht alle Länder, sondern ein „kleiner Kreis“ von Bundes- und Landesvertretern, wie die Erläuterungen einräumen, könne dann gegebenenfalls diese Regelungen beschließen.⁴⁰ Ein weiteres Beispiel stellt die Außerkrafttretensbestimmung in Art. 143f (neu) GG dar, wonach das Außerkrafttreten der dort erwähnten Bestimmungen unter anderem davon abhängt, dass „gemeinsam mindestens drei Länder“ Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben; ein einziges Land oder auch mehrere Länder, die dieses Verlangen separat stellen, können dies dagegen nicht.

3. **Außersicht und Vergleich**

Die Gesamtbewertung der anstehenden Verfassungsreform aus verfassungsvergleichender Perspektive fällt nicht nur zwiespältig aus, sondern offenbart auch einige Charakteristika des deutschen Föderalismus: So sind sowohl Umfang als auch Detailliertheitsgrad, in dem die Bundesverfassung die fiskalföderale Ordnung regelt, im weltweiten Vergleich von Bundesstaaten als relativ hoch einzustufen.⁴¹ Finanzverfassung und Fi-

39 Ebenda.

40 Vgl. dazu bereits oben Fn. 26.

41 Zwar sind fiskalföderale Bestimmungen regelmäßig Teil von Bundesverfassungen (vgl. auch *Watts* 2006 [Fn. 1], S. 332), doch handelt es sich dabei zumeist – wie auch in Deutschland – um eine Mischung aus Bestimmungen über Finanzverfassung, Haushaltsverfassung und das Vermögen von Bund und Gliedstaaten. Aber auch die im engeren Sinn finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes sind umfangreich.

nanzausgleich sind nicht strikt voneinander getrennt,⁴² auch wenn das geplante einfache Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften ausführende finanzausgleichsrechtliche Vorschriften enthält. Vielmehr ist der Finanzausgleich teilweise selbst Teil der verfassungsrechtlichen Fiskalordnung. Diese verfassungsrechtliche Verankerung⁴³ wesentlicher finanzausgleichsrechtlicher Vorgaben hat aus Ländersicht auch den Vorteil, dass bei ihrer Änderung das Verfahren des Art. 79 Abs. 2 GG anzuwenden wäre, was dem Bundesrat eine starke Stellung gibt und der Reform insgesamt höchsten Bestandsschutz garantiert.

In systematischer Hinsicht zu bemängeln ist, dass verschiedene Kompetenzen, selbst im Bereich der Gesetzgebung des Bundes, geschaffen wurden, jedoch in anderen Abschnitten als der „Gesetzgebung des Bundes“ (Abschnitt VII) untergebracht sind. Derartige ist jedoch auch aus Sicht anderer Bundesverfassungen, allen voran der fragmentierten österreichischen Bundesverfassung mit ihrer überaus zersplitterten Kompetenzverteilung⁴⁴, alles andere als unüblich.⁴⁵

Inhaltlich treten exekutiv- und kooperativföderale Elemente in den Vordergrund, was bisherige Entwicklungstendenzen⁴⁶ des deutschen Föderalismus bestätigt und verstärkt. Die geplante Reform knüpft zweifellos an die Föderalismusreformen I und II an, ja komplettiert sie gewissermaßen. Strukturell gibt es aber auch Unterschiede, weil etwa der Abtausch von Länderkompetenzen und Befugnissen des Bundesrats, wie er durch die Föderalismusreform I vorgenommen wurde, nunmehr – wenn auch in anderen Bereichen – eher umgekehrt wird. Mit der vorgesehenen Befassung des Bundesrats wie auch den kooperativen Elementen nimmt freilich auch die Politikverflechtung wieder zu.⁴⁷ Positiv hervorzuheben ist jedenfalls die zugrundeliegende Idee föderaler Loyalität⁴⁸, den finanziellen Zusammenhalt des deutschen Bundesstaats zu garantieren und

42 Eine derartige Trennung ist in Österreich üblich, wo ein eigenes Finanz-Verfassungsgesetz abstrakte Abgabentypen, verschiedene finanzausgleichsrechtliche Instrumente und Verfahren normiert, während das Finanzausgleichsgesetz (ein einfaches Bundesgesetz) den eigentlichen Finanzausgleich regelt, für dessen Beschlussfassung dem notorisch „schwachen“ österreichischen Bundesrat kein formelles Zustimmungsrecht zukommt; allerdings werden die Länder und Gemeinden in die politischen Finanzausgleichsverhandlungen regelmäßig eingebunden.

43 Ähnlich schon zu den Vorteilen „konstitutionalisierter“ Kompetenzverteilungen vgl. *Gamper* 2016 (Fn. 4), S. 764-765.

44 Dazu zuletzt *Bußjäger, Peter* 2016: Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Österreich, in: *Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther/Obwexer, Walter (Hrsg.): Föderale Kompetenzverteilung in Europa, Baden-Baden, S. 523-574 (S. 523-574).*

45 Vgl. *Gamper* 2016 (Fn. 4), S. 766.

46 Vgl. *Oeter* 2016 (Fn. 35), S. 103-128.

47 Zum Zusammenhang von kooperativem Föderalismus und Politikverflechtung vgl. *Benz, Arthur* 2016: Vergleich und Schlussfolgerungen, in: *Benz, Arthur/Detemple, Jessica/Heinz, Dominic: Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden, S. 290-308 (S. 308).*

48 Vgl. dazu allgemein *Egli, Patricia* 2010: Die Bundestreue: Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Zürich-St. Gallen; *Woelk, Jens* 1997: Die Verpflichtung zu Treue bzw. Loyalität als inhärentes Prinzip dezentralisierter Systeme?, *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)*, Jg. 52, Nr. 4, S. 527-549;

dabei die Solidarität der Länder untereinander nicht überzustrapazieren. Gleichzeitig muss jedoch mit gewisser Skepsis gesehen werden, dass der Verlust von Autonomie der Länder insgesamt, aber auch des Landes als einzelmem Glied des Bundesstaates beständig voranschreitet. Dies gilt für allgemeine Länderkompetenzen, gerade auch im Legislativbereich, aber zumindest mittelbar auch für die starke Kontrolle über ihre Haushalte und schließlich selbst für die „Zauberformel“, die Kompetenzverluste durch weitgehende Einbindung des Bundesrats wettzumachen. Dem Bundesrat scheint im beabsichtigten Abtausch von Kompetenzverteilung und Finanzausgleich zwar die Rolle des *deus ex machina* zuzukommen, doch kann aus den geschilderten Gründen der Verlust von Länderkompetenzen dadurch nicht ohne weiteres ersetzt werden.

Nicht nur in Deutschland werden Tendenzen des Verlusts von Länderkompetenzen, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, sichtbar.⁴⁹ Betroffen ist damit aber ein essentielles Kriterium des Bundesstaats.⁵⁰ Bundesstaatlichkeit darf nicht als beliebige Kategorie jedweder Form funktionaler Dezentralisation verstanden werden, sondern charakterisiert sich gerade durch das Vorhandensein politikgestaltender und damit legislativer Kompetenzen der (einzelnen) Gliedstaaten.⁵¹ Die Gründe für den Verlust legislativer Kompetenzen mögen vielfältige Wurzeln haben, die von der EU-Mitgliedschaft über krisenbedingte Vereinheitlichungstendenzen bis hin zur gliedstaatlichen Residualkompetenz⁵² als struktureller Ursache reichen, da die Schaffung neuer Bundeskompetenzen stets in diese eingreift. Zu beachten ist aber jedenfalls, dass die Zahl der Kompetenzen der Gliedstaaten endlich ist. Selbst wenn Gliedstaaten über eine Residualkompetenz verfügen, wächst diese ja nur dann, wenn neue Regelungsmaterien entstehen und nicht auf den Bund übertragen werden. Überträgt man gliedstaatliche Kompetenzen daher im Wege föderaler Tauschgeschäfte auf den Bund, kann dieser Prozess nicht beliebig fortgesetzt werden, da irgendwann die Zahl gliedstaatlicher Kompetenzen erschöpft oder auf ein so geringes Ausmaß geschrumpft ist, dass von einem Bundesstaat nicht mehr gesprochen werden kann.⁵³ Sofern der Bundesverfassungsgesetzgeber keine Rückübertragungen von Kompetenzen durchführt, sind dann aber auch keine bundesstaatlichen „Tauschgeschäfte“ mehr möglich. Von einem Zustand gleich Hans im Glück „mit leichtem Herzen und frei von aller Last“ wären die deutschen Länder auch nach der Reform freilich noch ein gutes Stück weit entfernt – doch die Distanz wird kleiner.

Gamper, Anna 2010: On Loyalty and the (Federal) Constitution, in: *Vienna Journal on International Constitutional Law (ICL-Journal)*, Jg. 4, Nr. 2, S. 157-170.

49 Im europäischen Vergleich *Gamper* 2016 (Fn. 4), S. 768.

50 Vgl. dazu bereits oben Fn. 1.

51 Vgl. nur *Watts* 2008 (Fn. 1), S. 9 und S. 86-92; *Kincaid* 2005 (Fn. 1), S. 422-425; *Gamper, Anna* 2004: Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa, Frankfurt am Main u.a., S. 87-109.

52 In den meisten Bundesstaaten kommt diese den Gliedstaaten zu; vgl. *Watts* 2006 (Fn. 1), S. 328; *Gamper* 2016 (Fn. 4), S. 767-768.

53 Vgl. zu den Bedingungen *Watts* 2008 (Fn. 1), S. 83-92; *ders.* 2006 (Fn. 1), S. 322; *Kincaid* 2005 (Fn. 1), S. 422-425; *Pernthaler, Peter* 1996: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. Aufl., Wien-New York, S. 297; *Gamper* 2004 (Fn. 51), S. 95-109.

Die Sanierungshilfen in der neuen Finanzausgleichsregelung ab 2020

Wolfgang Renzsch

In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel der Umsetzung der Vereinbarung der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016¹ sieht Art. 1 einen neuen Art. 143 d Abs. 4 GG vor, der den Ländern Bremen und Saarland ab dem Jahr 2020 Sanierungshilfen im Umfang von 800 Millionen Euro jährlich „[als] Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikel 109 Absatz 3 (Schuldenbremse, W.R.)“ gewährt. In der allgemeinen Begründung wird lediglich auf die schwierige Haushaltssituation der Länder verwiesen. Im besonderen Teil wird auf die übermäßige Verschuldung der beiden Länder hingewiesen.

In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften“² werden Bremen und dem Saarland in Art. 5 (Sanierungshilfengesetz) Sanierungshilfen von jeweils 400 Millionen Euro jährlich zugesagt (§1 Abs. 2 SanG). Die beiden Länder verpflichten sich im Gegenzug, ihre „übermäßige Verschuldung“ abzubauen und „Maßnahmen zur Stärkung und der Wirtschaft- und Finanzkraft“ (§2 Abs. 1 SanG) vorzunehmen. Konkreter bestimmt der zweite Absatz, dass jährlich mindestens ein Achtel der Sanierungshilfen (50 Millionen Euro) für den Schuldenabbau einzusetzen ist, innerhalb von fünf Jahren ist ein Fünftel der Sanierungshilfen (400 Millionen Euro) für Tilgung zu verwenden. Die Tilgungsleistungen werden in einem zweijährigen Rhythmus vom Bundesfinanzminister überprüft (Abs. 3). Eine Unterschreitung der Tilgungsquote in einem Jahr muss im folgenden Jahr ausgeglichen werden. Werden die Tilgungsziele nicht erzielt, behält der Bund, sofern kein begründeter Ausnahmefall vorliegt, in den weiteren Jahren den Fehlbetrag bei den Sanierungshilfen ein. Die einbehaltenden Hilfen werden ausgezahlt, wenn die Tilgungsleistungen erbracht sind. Nach fünf Jahren findet eine zusätzliche Prüfung durch den Bundesfinanzminister statt. Wird die erforderliche Tilgung von einem Fünftel der Sanierungshilfen nicht erreicht, wird die Tilgungsverpflichtung für die nächsten fünf Jahre um den Fehlbetrag erhöht (Abs. 4). Der Gesetzentwurf enthält keine Befristungsklausel.

Sowohl die allgemeine Begründung wie auch der besondere Teil wiederholen inhaltlich lediglich den Gesetzestext und verweisen auf die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG (jeweils Zu Artikel 5).

1 Vgl. BT-Drs. 18/11131. Zu den Inhalten und der Vorgeschichte siehe Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016: Verhandlungen zum Finanzausgleich, Berliner Wissenschaftsverlag 2016. Hier, aber auch in anderen wissenschaftlichen Veröffentlichungen – siehe *ifo schnelldienst* 24/2016, 22.12.2016 oder *KPMG (Hrsg.)* 2017: Schwarz, Rot, Geld. Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020, Berlin – wird nicht näher auf die Sanierungshilfen eingegangen.

2 BT-Drs. 18/11135.

Über die Annahme hinaus, dass Bremen und das Saarland die Schuldenbremse ohne Hilfe nicht würden einhalten können, findet sich im Gesetzentwurf keine weitere konkrete oder nachvollziehbare Begründung. Die tatsächlich die Sanierungshilfen begründenden Daten finden sich in unveröffentlichten Papieren der zuständigen Behörden.³ Daraus ergibt sich, dass die „verbleibende Finanzkraft“, die Finanzkraft nach Abzug der Vorbelastungen aus Zinsausgaben, Versorgungslasten und eigenfinanzierten Sozialausgaben, der beiden Länder weit unter der der anderen Länder liegt. Konkret lag 2015 die „verbleibende“ Finanzkraft des Saarlandes bei 1.586 Euro je Einwohner und damit deutlich hinter der Finanzkraft des zweitschwächsten Landes, Schleswig-Holstein, mit 2.078 Euro zurück. Die höchste „verbleibende“ Finanzkraft unter den Flächenländern verzeichnen Bayern (2.370 Euro) und Sachsen (2.650 Euro). Bremens „verbleibende Finanzkraft“ lag bei 2.374 Euro je Einwohner und war damit deutlich geringer als die der anderen Stadtstaaten: Berlin erreichte 2.886 Euro, Hamburg 3.354 Euro. Durch die angestrebte Regelung käme das Saarland auf 2.075 Euro je Einwohner und fände Anschluss an Schleswig-Holstein mit 2.167 Euro. Bremen käme auf 3.096 Euro und würde sich sogar etwas besser stellen als Berlin mit 3.007 Euro je Einwohner.⁴ In den Papieren wird aber auch darauf hingewiesen, dass wegen der hohen Verschuldung der beiden Länder diese Rechnung nur bei den jetzt sehr niedrigen Zinsen „aufgeht“. Bereits ein Zinsanstieg um ein Prozent würde erhebliche Probleme mit sich bringen.

Im Ergebnis wird durch die Sanierungshilfen erreicht, dass Bremen und das Saarland den Anschluss an die finanziell schwächeren Länder bekommen. Eine ganz andere Frage ist allerdings, ob damit die Ursachen der Probleme dieser beiden Länder behoben und eine nachhaltige Lösung gefunden worden oder ob eine dauerhafte Unterstützung der beiden Länder durch den Bund erforderlich ist. Bemerkenswerterweise wurden die Hilfen zeitlich nicht befristet.

Um die Fragen nach der Ursachenbehebung und deren Nachhaltigkeit zu beantworten, muss den Gründen für die Finanzschwäche der beiden Länder nachgegangen werden. Im politischen Entscheidungsprozess wurden sie nicht thematisiert.

Im Folgenden werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – drei Umstände, die zentral für die Finanzschwäche der beiden Länder sind, angesprochen, nämlich die Wirtschaftsprobleme, die demografische Entwicklung und die horizontale Steuerverteilung unter den Ländern, insbesondere die Steuererlegung.

3 Ich danke dem Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes für die freundliche Überlassung von einschlägigen Unterlagen.

4 Das erwartete Bevölkerungswachstum Berlins um eine halbe Million auf knapp vier Millionen Einwohner bis 2030 entspannt den Druck der Altlasten deutlich, siehe Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2015-2030, hrsg. v. der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin 2016.

1. Der wirtschaftliche Strukturwandel

Grundsätzlich sind Bremen und das Saarland keine wirtschaftsschwachen Länder. Bremen verzeichnete 2015 ein BIP von 125,9 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner, lag damit vor dem wirtschaftsstärksten Flächenland Bayern (115,7 Prozent) und den anderen süddeutschen Ländern. Ein höheres BIP wurde lediglich von Hamburg (164,1 Prozent) erbracht. Das Saarland erreichte ein BIP von 94,0 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner und war damit wirtschaftsstärker als Rheinland-Pfalz (90,5 Prozent), die norddeutschen Länder Niedersachsen (87,8 Prozent) und Schleswig-Holstein (82,1 Prozent) sowie alle ostdeutschen Länder.⁵ Diese Zahlen verdecken aber, dass beide Länder in besonderer Weise unter dem wirtschaftlichen Strukturwandel litten und noch zu leiden haben.

Die Ursachen dafür sind in der Geschichte zu suchen. Das Saarland war historisch immer eine Region an der Schnittstelle zwischen Frankreich und deutschen Staaten. In seiner heutigen Form entstand es erst nach dem Ersten Weltkrieg unter einem Mandat des Völkerbundes. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es unter französische Kontrolle und kehrte 1957 als erstes „neues Bundesland“ in die Bundesrepublik zurück.⁶ Die dadurch bestehenden Unsicherheiten wirkten sich deutlich nachteilig für die wirtschaftliche Entwicklung aus. Bereits wenige Jahre nach dem Beitritt zur Bundesrepublik zeichneten sich bei der Einbeziehung des Landes in den bundesstaatlichen Finanzausgleich im Jahr 1961 ab, dass die bestehenden Mechanismen kaum reichen würden, die anstehenden Probleme zu lösen. Der Bundesfinanzminister schlug seinerzeit eine Einwohnerwertung zugunsten des Landes vor, scheiterte aber damit am Widerstand der anderen Länder.⁷

Das zentrale Problem des Saarlandes war und ist die historisch einseitige Ausrichtung des Landes auf die Montanindustrie. Deren Niedergang hat trotz aller Bemühungen, neue Industrien anzusiedeln, zu weit überproportionalen Lasten geführt, die sich in Bevölkerungsabwanderung sowie höheren Sozial- und Zinslasten niederschlagen.⁸

5 Vgl. *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder*, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Tab. 3.3., hrsg. v. den Statistischen Ämtern der Länder, 2016/17. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/VGRderLaender/ZusammenhaengendeBedeutungErgebnisse5820005167004.html>.

6 Vgl. Sander, Michael 2005: Geschichte des Landes an der Saar, in: Künzel, Werner/Rellecke, Werner (Hrsg.): Geschichte der deutschen Länder. Entwicklungen und Traditionen vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Münster, S. 299-314; Jellonek, Burkhard/Schweigerer-Kartmann, Marlene 2000: Das Saarland, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Die deutschen Länder, Opladen, S. 203-222.

7 Vgl. Renzsch, Wolfgang 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn, S. 194 f.

8 Ausführlich dazu: Renzsch, Wolfgang 2005: Finanzverfassung und finanzielle Schieflagen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage des Saarlandes. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Finanzen und Bundesangelegenheiten des Saarlandes, Magdeburg.

Die Situation Bremens unterscheidet sich – trotz gänzlich anderer Geschichte⁹ - strukturell nicht allzu sehr von der des Saarlandes. Im Kern stürzte der Niedergang des Schiffbaus das Land in eine Strukturkrise, die es bisher kaum hinreichend bewältigt hat. Die Folgen sind ähnlich wie im Saarland: Bevölkerungsabwanderung, höhere Sozial- und Zinslasten.¹⁰ Bereits seit den 1960er Jahren des vergangenen Jahrhunderts verzeichnete Bremen deutlich schwächere Wachstumsraten als der Bundesdurchschnitt und rückläufige Steuereinnahmen, die schon 1963 zu der Überlegung über eine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes zugunsten Bremens führten.¹¹ Trotz der rückläufigen Einnahmen war Bremen zu diesem Zeitpunkt noch finanzstark und Zahlerland im Länderfinanzausgleich. Das änderte sich dann im Jahr 1970 mit der Umsetzung der Finanzreform von 1969 (siehe dazu den Abschnitt über Steuererlegung).

2. Die demografische Falle

Die deutsche Bevölkerung (vor 1990 Bundesrepublik und DDR) ist seit 1970 bis heute von 78,1 Millionen auf 81,2 Millionen Einwohner oder um vier Prozent gewachsen. Die Einwohnerzahl Bremens hingegen sank von 735.000 auf 662.000 Einwohner oder um zehn Prozent, die des Saarlandes von 1,1 Millionen auf 989.000 Einwohner oder um zwölf Prozent.¹² Abgesehen von den ostdeutschen Ländern hatte kein anderes Land derartig deutliche Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Finanziell schlägt sich dieser Bevölkerungsverlust von circa 15 Prozent gegenüber dem Durchschnitt in einem sehr stark an der Einwohnerzahl orientierten Finanzverteilungssystem in entsprechenden relativen Einnahmerückgängen nieder. Gravierender noch sind die Effekte auf „Altlasten“ wie Verschuldung und Versorgungsverpflichtungen: Bei einem Bevölkerungsverlust von circa 15 Prozent gegenüber dem Durchschnitt steigt die Belastung pro Einwohner ohne neue Verpflichtungen um rund 18 Prozent. Das Zusammenwirken von sinkenden Einnahmen und steigenden Lasten je Einwohner erklärt im Wesentlichen die geringe „verbleibende“ Finanzkraft der beiden Länder.

9 Vgl. Künzel, Werner/Rellecke, Werner 2005: Geschichte der Freien Hansestadt Bremen, in: *dies. (Hrsg.): Geschichte der deutschen Länder – Entwicklungen und Traditionen vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, Münster S. 153-168; Scherer, Michael 2000: Freie Hansestadt Bremen: Ein Bundesland – Zwei Städte, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Die deutschen Länder – Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Opladen, S. 103-114.

10 Ausführlich dazu: Renzsch, Wolfgang 2008: *Ausgaberestriktionen der Länder in Deutschland. Das Beispiel Freie Hansestadt Bremen*, Baden-Baden.

11 Vgl. Renzsch 1991 (Fn. 7), S. 196 f.

12 Vgl. Statistisches Bundesamt 2016: *Statistisches Jahrbuch 2016*, S. 27; eigene Berechnungen.

3. Die Steuerzerlegung

Ein weiterer Aspekt der Misere dieser beiden Länder ist in den Grundsätzen der horizontalen Steuerverteilung zu verorten. Die angesprochene relative Stärke der Länder, gemessen in BIP je Einwohner, schlägt sich nicht in einer entsprechenden steuerlichen Leistungsfähigkeit nieder. Das Steueraufkommen weicht erheblich von der Wirtschaftskraft ab: Bremen erreicht ein originäres Steueraufkommen vor Umsatzsteuerverteilung von 87,9 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner, das Saarland von 75,8 Prozent.¹³ Die Diskrepanz zur Wirtschaftskraft betrug in Bremen 38,0 Prozentpunkte, im Saarland 18,2 Prozentpunkte. In Bremen war die Diskrepanz am größten, die im Saarland lag etwa auf dem Niveau der ostdeutschen Länder ohne Brandenburg, deren Wirtschaftskraft bei circa 67 bis 75 Prozent des Bundesdurchschnitts liegt, das originäre Steueraufkommen vor Umsatzsteuerverteilung bei 55 bis 57 Prozent. Bayern hingegen erzielt bei einer Wirtschaftskraft von 115,7 Prozent des Durchschnitts eine Steuerkraft vor Umsatzsteuerverteilung von 130,5 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner.

Auch wenn diese vernünftigerweise kaum vertretbaren Diskrepanzen durch die Umsatzsteuerverteilung und den Länderfinanzausgleich teilweise ausgeglichen wurden, wurden sie doch nie gänzlich korrigiert. Obwohl in der wissenschaftlichen Diskussion Kritik artikuliert worden ist¹⁴, war die Frage der Steuerzuordnung kein Thema bei der jüngsten Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Wie kommt es zu dem Auseinanderklaffen von Wirtschafts- und Steuerkraft? Die Ursachen sind in der Steuerzerlegung zu finden:

§ 1 des 1970¹⁵ wieder in Kraft gesetzten Zerlegungsgesetzes¹⁶ sieht im Grundsatz vor, dass die Erträge der Einkommen- und der Körperschaftsteuer dem Lande zufließen, in dem der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat oder sich die Unternehmensleitung befindet. § 2 zerlegt die Körperschaftsteuer von Unternehmen, die in mehreren Ländern Betriebsstätten unterhalten, nach der Lohnsumme auf die Länder, in denen sich Betriebsstätten befinden. Konkret heißt dieses, dass die Lohnsteuer eines Arbeitnehmers oder die Einkommensteuer eines Freiberuflers, der in einem Land arbeitet, aber in einem anderen wohnt, in das Land seines Wohnsitzes fließt.

13 Vgl. *BMF Monatsbericht* vom 21.03.2016; *Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2016*. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-ergebnisse-des-laenderfinanzausgleichs-2015.html> und http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/foederale_finanzbeziehungen.html.

14 Vgl. *Renzsch, Wolfgang* 2013: Steuerzerlegung, Wirtschafts- und Steuerkraft, in *Wirtschaftsdienst* 6/2013, S. 405-411; *ders.* 2013: Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2019: Fünf Thesen und eine abschließende Bemerkung, in: *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* 2013, S. 407-428; *Lenk, Thomas/Glinka, Philipp* 2015: Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft – gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: *Wirtschaftsdienst*, 9/2015, S. 619 – 226; *Kitterer, Wolfgang/Burckardt, Tanje/Löwer, Hajo* 2004: *Stadtstaaten und Finanzausgleich*, hrsg. v. Institut für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien, Bremen.

15 Das Gesetz stammt ursprünglich aus dem Jahr 1952, siehe G v. 29.03.1952, BGBl. I, S. 225, wurde aber von 1956 bis 1969 nicht angewandt; *Renzsch* 2005, S. 85, 148, 153.

16 Vom 06.08.1998, BGBl. I S. 1998, zuletzt geändert Art. 7 G v. 20.12.2016, BGBl. I, S. 3000.

Bei der Körperschaftsteuer führen die Zerlegungsregeln dazu, dass sich das Steueraufkommen an den Orten mit den hohen Löhnen konzentriert. Diese Orte sind regelmäßig die des Unternehmenssitzes, an denen sich neben Vorständen und Verwaltung meist auch die Forschungs- und Entwicklungsabteilungen befinden.¹⁷

Beide Probleme der Steuerzerlegung betreffen Bremen und das Saarland (sowie Hamburg¹⁸) in besonderer Weise. Im Falle Bremens führte die Wiedereinführung der Steuerzerlegung 1970 dazu, dass das Land erstmals Empfängerland im Länderfinanzausgleich wurde.¹⁹ Der Stadtstaat erhielt eine Zuweisung von 90 Millionen DM, was einer Summe von circa 120 DM pro Einwohner entsprach. Übertroffen wurde Bremen nur vom Saarland mit circa 127 DM.²⁰ Die Zuweisungen an die anderen ausgleichsberechtigten Länder waren mit 14 (Bayern) bis 80 DM (Schleswig-Holstein) je Einwohner deutlich niedriger.

Im Jahr 2015 verlor Bremen 541 Millionen Euro an Zerlegungsanteilen bei der Lohnsteuer an andere Länder.²¹ Das ist nach Hamburg – bezogen auf den Einwohner – der größte Verlust unter den Ländern. Im Fall des Saarlandes besteht das Zerlegungsproblem nicht so sehr im Hinblick auf andere Bundesländer, sondern wegen des Pendelns nach Frankreich und Luxemburg. Arbeitnehmer im Saarland, die ihren Wohnsitz in Frankreich haben, zahlen ihre Steuern in Frankreich, umgekehrt zahlen Arbeitnehmer aus Luxemburg, die im Saarland wohnen, ihre Steuern in Luxemburg. Die Daten aus dem Steuerverlust nach Frankreich und Luxemburg werden nicht erfasst. Hinzu kommen noch die Einkommensteuern von Freiberuflern, die in Bremen oder dem Saarland arbeiten und die Infrastruktur dieser Länder nutzen, aber andernorts wohnen.²²

Beide Länder haben ein vergleichsweise geringes Körperschaftsteueraufkommen. 2015 lag der Bundesdurchschnitt bei 220 Euro je Einwohner, Bremen erreichte nur 131 Euro, das Saarland lediglich 128 Euro. Spitzenwerte erreichten Hamburg (476 Euro), Hessen (369 Euro) und Bayern (354 Euro).²³ Ursächlich für das geringe Körperschaftsteueraufkommen ist das Fehlen von größeren Unternehmenszentralen: Kein DAX-Unternehmen hat seinen Sitz in einem der beiden Länder.

17 Die Bedeutung des Konzernsitzes für die Steuerzuordnung zeigte sich schlaglichtartig bei der Übernahme der Porsche AG durch die Volkswagen AG. Aufgrund eines Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrages zwischen den Unternehmen verloren Stuttgart resp. Baden-Württemberg einen dreistelligen Millionenbetrag an Steuereinnahmen, siehe *Stuttgarter Nachrichten Online* 2014: OB Kuhn rät zur Vorsicht vom 08.07.2014. <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.haushalt-gewerbesteuer-sack-ab-ob-kuhn-raet-zur-vorsicht.d416a8e5-5978-442c-9fd0-a71e72090a52.html>; dies.: Der Verlust der Porsche-Millionen vom 04.08.2014. <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.haushalt-gewerbesteuer-sack-ab-ob-kuhn-raet-zur-vorsicht.d416a8e5-5978-442c-9fd0-a71e72090a52.html>.

18 Der frühere Erste Bürgermeister Hamburgs, Henning Voscherau (†), sprach gegenüber dem Verfassungsorgan einmal von der „Dekapitation“ der Stadtstaaten durch die Steuerzerlegung.

19 Bundesrats-Drucksache 176/73 vom 26.02.1973, Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1970.

20 Ebenda.

21 BMF VA4, LFA-Abrechnung 2015.

22 Diese Informationen beruhen zu einem erheblichen Teil auf Gesprächen mit Mitarbeitern der Behörden in Bremen und Saarbrücken.

23 Eigene Berechnung nach BMF VA4, LFA-Abrechnung 2015.

Auch wenn diese Steuerschwäche der beiden Länder in einem erheblichen Rahmen durch den Bund-Länder-Finanzausgleich ausgeglichen wird, oszillieren die verbleibenden Finanzkraftunterschiede – je nach Berechnungsmethode – circa 15 Prozent um den Durchschnitt.²⁴

4. Fazit

Fasst man die Situation der beiden Länder zusammen, haben sie gemeinsam, dass sie vom wirtschaftlichen Strukturwandel in besonderer Weise – Montanindustrie, Stahl und Schiffbau – betroffen sind. Eine Modernisierung der Industrie ist nur sehr begrenzt gelungen. Die unabhängig davon relativ große Wirtschaftskraft der Länder – gemessen in BIP je Einwohner – wird zu einem erheblichen Teil von Personen erbracht, die nicht in den jeweiligen Ländern ihren Wohnsitz haben und damit dort nicht steuerpflichtig sind. In Bremen kommt hinzu, dass die Arbeitslosen in der Stadt bleiben²⁵, die Steuerzahler hingegen oftmals vorziehen, im niedersächsischen Umland zu wohnen.²⁶ Bevölkerungsverlust in Verbindung mit Steuerschwäche und hohen Lasten führten dann zu der bereits erwähnten, niedrigen „verbleibenden Finanzkraft“.

Mit den Sanierungshilfen werden die Probleme erst einmal bewältigt, jedoch erscheint es sehr fraglich, ob es eine nachhaltige Lösung darstellt. Zu bedauern ist, dass im Rahmen der Bund-Länder-Verhandlungen über die Neuordnung der Finanzbeziehungen das Demografieproblem und die Fragen nach einer sinnvollen, weniger verzerrenden Steuererlegung ausgeklammert worden sind.

24 „Off the record“ sprach ein zuständiger Beamter des BMF gegenüber dem Verfasser einmal von 25 Prozentpunkten Unterschied bei den kassenmäßigen Einnahmen unter Berücksichtigung von Gebühren und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der Länder.

25 Im April 2017 verzeichnete Bremen mit 10,4 Prozent die höchste Arbeitslosenquote unter den Ländern, siehe *Bundesagentur für Arbeit* 2017: Arbeitslosenquote in Deutschland nach Bundesländern.

26 Unter der Hand wird von Mitarbeitern der bremischen Verwaltung eingeräumt, dass diese Fehler auch auf wohnungspolitische Entscheidungen der 1960er und 1970er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurückgehen. Das Land investierte in preiswerten Wohnraum, stellte aber nur wenige Flächen für höherwertige Bauten bereit.

3. Themen der Forschung

Fiscal Consolidation in Greek and German Municipalities: Strategies, Discourses and Social Cohesion

Maria-Artemis Kolliniati/Philipp Stolzenberg/Georgios Terizakis/Nikolaos-Komninos Hlepas

Introduction

Doubts on the fiscal situation of local government rose all over Europe since the financial and economic crisis broke out. However, the characteristics of the crisis in general and its impacts on municipal finance and social cohesion differ between countries, regions and specific municipalities. Whereas some German cities are affected by a long-term fiscal crisis, the Greek local level had to apply consolidation measures, despite the fact that several Greek municipalities were not 'indebted'. The Greek and the German political systems in general and the local government systems in particular are considered to be a 'divergent' pair.

However, despite the different institutional and socio-economic contexts the 'common challenge' of fiscal consolidation at the municipal level makes a comparison between Greek and German municipalities reasonable. Hence, the goal of our research project 'REformability of POLitical Systems in times of crisis' (REPOS I and II) was to analyse the efforts of fiscal consolidation and its impact on social cohesion in German and Greek municipalities as test case for the reformability of political systems.¹

Hence, we have examined concrete cases of eight Greek and seven German cities and we have drawn lessons for practitioners of the municipal level and the central level (in Greece), respectively the federal state level in Germany. We have scrutinized institutional structures and national specificities in both countries as well as actor-related factors and local debates to explain different approaches of fiscal consolidation and actions in the field of social cohesion. Moreover, for Greece, we focused on the reforms and measures imposed by the central government; and, for Germany, on the consolidation programs established by some federal states for their local government.

We have relied on a qualitative comparative case study combining different methods of qualitative research like guided interviews with municipal as well as upper level actors and document analyses. All documents and transcribed interviews were coded using the software MAXQDA which ensured that our Greek-German research team used common concepts in their empirical work.²

- 1 The REPOS research project (REformability of POLitical Systems in times of crisis) was financed for 2014-2015 by the German Federal Ministry for Education and Research and the Greek Ministry of Education, Research and Religious Affairs as part of the Bilateral R&D Cooperation in social science between Germany and Greece and extended by the German Federal Ministry for Education and Research for 2016.
- 2 For the REPOS case reports see <http://www.repos-project.eu/en> (13.06.2017). The case of Ludwigs-hafen is not available online because it is part of the PhD project of one of the authors and was analysed with the same empirical methods.

Local Government Systems in Comparison

Local government systems affect the range of feasible policies for municipalities in fiscal consolidation and the actor constellation at the local level. According to different typologies³, local government in Greece has only few functions and low discretion, but municipal leaders have high access to the central government. On the contrary, German local government has a high level of discretion and a strong constitutional role and is responsible to provide many public services, especially social policies, whereas in the case of Greece such social services are offered by the central government. As the German local level is subordinated to the federal states, the local government system partly differs within the country. In the unitary state of Greece, these variations do not exist. The revenues and expenditures of the Greek local level are comparatively low, whereas both the revenues and expenditures of the German local level are quite high. As far as the revenues are concerned, German municipalities levy business tax as well as real property tax, and receive a share of income tax. Greek local government mainly depends on the non-earmarked 'Central Autonomous Grants' and the 'Earmarked Investment Grants' which come from the central government. Fiscal supervision of municipalities is comparatively strong in both countries applying legally strict fiscal rules.⁴

Greece and Germany (with the exception of Hessen) have institutionally 'strong mayors' who are directly elected and in charge of all executive functions of the municipality.⁵ However, there are differences concerning the relationship to the council and the deputy mayors. In Greece, designated mayors head a party list in municipal elections. An absolute majority in two rounds allows them to obtain the mayoral office and three-fifths of the council seats. On the contrary, the direct election of the German mayor takes place in a separate ballot from the council election, usually also on different election dates. German mayors have to build coalitions or to deal with cohabitations. In Greece, the mayor appoints the deputy mayors and the presidents of committees.⁶ German mayors act in a system of 'variations of »semi-presidentialism«'⁷ in which the councils elects deputy mayors with own competencies. One of these deputy mayors is

-
- 3 For example: *Page, Edward/Goldsmith, Michael (eds.) 1987: Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states, London/Beverly Hills; Hesse, Joachim Jens/Sharpe, Laurence J. 1991: Local Government in international perspective: some comparative observations, in: Hesse, Joachim Jens (ed.): Local Government and Urban Affairs in international perspective, Baden-Baden; Goldsmith, Michael 1993: The Europeanisation of Local Government, in: Urban Studies, 30 (4/5), pp. 683–699; John, Peter 2001: Local governance in Western Europe, London.*
 - 4 *Stolzenberg, Philipp, et al. 2016: Cities in Times of Crisis: Fiscal consolidation in Germany and Greece, Baden-Baden, pp. 58–65.*
 - 5 *Mouritzen, Poul Erik/Svara, James H. 2002: Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western local governments, Pittsburgh.*
 - 6 *Hlepas, Nikolaos-Komninos 2012: Local Government in Greece, in: Moreno Molina, Ángel-Manuel (ed.): Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective, Madrid, pp. 257–281.*
 - 7 *Bäck, Henry 2005: The institutional setting of local political leadership and community involvement, in: Haus, Michael/Heinelt Hubert/Stewart, Murray (eds.): Urban governance and democracy: Leadership and community involvement, London/New York, p. 85.*

usually the treasurer who is responsible for drafting and implementing the budget as well as for negotiations with supervisions.

Table 1: Local government type and financial autonomy

	Germany	Greece
Vertical relations	‘Northern’/‘North-Middle European	‘Southern’/‘Franco’
Horizontal relations	Strong mayor form (collective form in Hesse)	Strong mayor form
Political leadership	Executive mayor (collegial leader in Hessen)	Political mayor
Responsibilities	Many, important	Few, weak
Financial autonomy	High	Low
Dependence on grants	Medium/low	High
Tax revenues	Medium/high	Low
Supervision	Legal supervision	
Fiscal rules	Strict	

Sources: own elaboration based on - vertical local-central relations: *Page/Goldsmith* 1987 (fn. 3); *Hesse/Sharpe*, 1991 (fn. 3), pp. 603–621; *Goldsmith* 1993 (fn. 3); *John, P.* 2001: Local governance in Western Europe, London; horizontal relations: *Mouritzen/Svara* 2002 (fn. 5); political leadership: *Getimis, Panagiotis/Grigoriadou, Despoina/Kyrou, Eleni* 2006: The role of political leadership in the promotion of legitimation in urban policy: Opportunities and constraints, in: *Heinelt, Heinelt/Sweeting,David/ Getimis, Panagiotis (eds.):* Legitimacy and urban governance: A cross-national comparative study, London, pp. 286-302; *Getimis, Panagiotis/Heinelt, Hubert/ Sweeting, David* 2006: Introduction and main findings, in: *Heinelt Hubert/Sweeting,David/Getimis, Panagiotis (eds.):* Legitimacy and urban governance: A cross-national comparative study, London, pp. 3–21.

Municipal Fiscal Challenges in Comparison

Local government debt in absolute terms is clearly higher in Germany compared to Greece, but considering the different level of fiscal decentralization it is difficult to say where municipal fiscal challenges are more pressing. Liabilities are concentrated in some federal states in Germany and in urbanized regions in Greece. In Germany, a remarkable share of local government debt consists of short-term borrowing (‘Kassenkredite’ or ‘Liquiditätskredite’), which is not related to asset values and should according to regulations only compensate for short-term variations in income. The Greek equivalents are overdue liabilities towards private suppliers and contractors. Furthermore, in both countries, the debt of municipal companies has been ‘hidden’ (for Germany about 50 percent of municipal debt)⁸ and newly introduced public statistics uncovered this challenge. In both countries, local government is responsible for a significant share of public investments (48 percent in Germany and 31 percent in Greece).⁹ Ger-

8 Bogumil, Jörg et al. 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Politische Vierteljahresschrift (PVS), 55 (4), pp. 616-619.
9 OECD 2014: Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, Paris.

man local government entities also complain about increasing expenses for mandatory social services and about insufficient grants.

However, the local level in Germany has never experienced such a sudden drop of revenues like the Greek local level, which suffered from straight cutbacks of the central government grants (20 percent reduction of all grants or even about 50 percent in some cases of amalgamated municipalities) during the period 2010-2013. In both countries, fiscal challenges of local government are caused by exogenous reasons, that local government can hardly influence (i.e. socio-economic conditions or decisions of upper level governments), and secondly by endogenous reasons, which are due to local failures.¹⁰

Fig. 1: Local government debt in 2011

	Germany	Greece
Debt in percentage of local government revenues	106	119
Debt in percentage of local government tax revenues	270	1,736
Debt in percentage of local government discretionary tax revenues	462	2,290

Source: own calculation based on *OECD 2013: Government at a glance*, Paris; *OECD 2015: Fiscal Decentralisation Database: Consolidated government expenditure as percentage of GDP/Total liabilities excluding insurance technical services as percentage of GDP*, available from: http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_4.

Reforms Approaches at the Central and Federal State Level

Policymakers at the central and federal state level can affect the outputs and processes of municipal decision making with functional and territorial reforms as well as with regulatory, procedural or incentive-based policy instruments. In Germany and Greece, different reform options were implemented which reflect the dissimilar fiscal and political challenges of the local level, but also varying reform capabilities within the German and Greek political system.

In Greece, reforms were introduced hierarchically by the central government through the ‘Kallikratis Program’ (Law 3852/2010) and the ‘Memoranda’ policies implemented by negotiations between the Greek government with the International Monetary Fund (IMF), the European Central Bank (ECB), the European Commission and other member states of the EURO zone. Such reforms resulted in the ‘Medium Term Fiscal Strategy Frameworks’¹¹ and legislation such as Law 4093/2012. Moreover, through the ‘Kallikratis Program’ new tasks were transferred to the municipal level which should be financed by the ‘ELL.A.D.A’ program (Law 3852/2010, para. 281). However, the ‘ELL.A.D.A’ program was not implemented and as a result the municipi-

¹⁰ Bogumil et al. 2014 (fn. 8).

¹¹ *MTFS 2011*: Hellenic Republic Ministry of Finance, (June 2011), *MTFS report to draft Law “Medium Term Fiscal Strategy 2012-2015”*, Athens; *MTFS 2012*: Hellenic Republic Ministry of Finance, (October 2012), *Preamble to draft Law “Medium Term Fiscal Strategy 2013-2016”*, Athens (in Greek: Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»).

palities did not receive the necessary funds for the new responsibilities transferred to them.¹² In 2012, implementing the second Memorandum, the central government, in cooperation with the Troika (IMF, ECB, and Commission) established new control and monitoring mechanisms (e.g. the ‘Observatory of Local Autonomy’) and an overdue liabilities program. In practical terms, the program transfers municipal debt to the central level if municipalities agreed to fixed consolidation agreements.¹³

In Germany, the most visible reaction of the federal states to fiscal challenges of local government was the implementation of conditional consolidation programs for municipalities and counties. These programs are designed as a ‘help for self-help’ offering conditional grants in return for municipal consolidation efforts. About twenty percent of German first tier local government entities participate in such programs.¹⁴ Usually, municipal councils decide on participation in the programs and choose the specific municipal consolidation measures. Supervising bodies monitor municipal compliance and penalize non-compliance with supervisory or financial sanctions. Basically, the programs focused on output steering that allowed local government to choose city-specific consolidation measures.¹⁵

Reform Approaches at the Municipal Level

Within the institutional frameworks determined by upper levels, local actors choose concrete measures for fiscal consolidation. Compared with Greece, the scope of action is broader in the German local government system. However, institutions not only restrict feasible policy options but they also affect the behaviour of municipal actors. To assess the consolidation mix in German and Greek municipalities a comparison of the measures in the fifteen case study municipalities is necessary. The empirical analysis shows remarkable differences between Germany and Greece, but also within the two countries. The table below categorizes the main types of municipal fiscal consolidation measures in both countries.

12 Kolliniati, Maria-Artemis/Terizakis Georgios 2017: Fiscal Consolidation in German and Greek Municipalities, Policy Paper No. 3, pp 7-10.

13 Hlepas, Nikolaos-Komninos 2016: Is it the twilight of decentralization?: Testing the limits of functional reforms in the era of austerity, in: International Review of Administrative Sciences, 82 (2), pp. 273-290.

14 Ernst & Young GmbH 2014: Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen: EY Kommunenstudie 2014, Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen.

15 Heinelt, Hubert/Stolzenberg, Philipp 2014: ‘The Rhinish Greeks’. Bailout funds for local government in German federal states, in: Urban Research & Practice, 7 (2), pp. 228-240.

Table 2: Types of municipal fiscal consolidation measures

	<i>Strategic measures</i>		<i>Incremental measures</i>	
	Efficiency gains	Prioritized cut-backs	Horizontal cut-backs	Tax increases
Approach	Organizational	Fiscal	Fiscal	Fiscal
Time span	Long-term	Long-term	Short-term	Short-term
Decision-making costs	High	High	Low	Low
Long-term effectiveness	High	High	Low	Low
Typical measures	Process optimization, E-government, co-production, inter-municipal cooperation	Cutbacks of non-prioritized services	Across-the-board cuts, hiring freezes, expenditure freezes	Increase of business and real property tax
Feasibility German cities	+	(+)	+	+
Feasibility at Greek cities	+	(+)	+	-

Source: Stolzenberg, Philipp 2015: Fiscal Consolidation in German and Greek Municipalities, Policy Paper 1, Darmstadt, p. 19.

Consolidation Measures in Greek and German Municipalities

In Germany revenue-based consolidation measures played a more important role compared to Greece. With the exception of Kassel, all German case cities used the opportunity to increase local government taxes. The cities relied mainly on real property tax, because an increase has no negative side effects (house owners and renters are not as mobile as businesses) and political costs are low. Some selected cities also increased business taxes (e.g. Wuppertal, Ludwigshafen and Oberhausen) although local actors suspected negative effects on the economic competitiveness of their cities. Furthermore, some cities implemented prioritized cutbacks. The degree of cutbacks in social policy, administration and cultural policies varies from city to city, which means that prioritization of services was at least partly possible. Horizontal cutbacks as well as efficiency gains were rare in the German cities. Only a few cities (Mainz and Oberhausen) implemented remarkable efficiency measures which included the reorganization of municipal companies. The fiscal outcomes of the German cities are ambivalent. Kassel and Magdeburg reduced municipal debt and Wuppertal as well as Oberhausen are about to balance their budgets for the first time after more than two decades. Less successful are Ludwigshafen and Offenbach which continue to have budget deficits and where municipal debt increases further.

In Greece, the central government coerced municipalities to implement horizontal measures irrespectively of whether they were indebted or not. In these terms, all Greek cities had to lower expenditures for staff (a salary cut of about 40 percent) and to dismiss personnel in some services that were abolished according to decisions of the central government (school guards and municipal police). Moreover, municipalities re-

duced investment expenditure and increased fees as well as tolls. Nevertheless, variations between the municipalities could be observed. Some municipalities concentrated on debt restructuring by implementing the overdue liabilities program (e.g. Maroussi), which enabled massive reductions of local government debt. Other municipalities focused on a more effective collection of their own revenues (e.g. Patras), a higher absorption of EU funds (e.g., Athens, Nikaia-Rentis, Maroussi) or management reforms (Athens, Nikaia-Rentis). Municipalities introduced new procurement systems, cost benefit analyses for major services, zero-base budgeting, and strengthened corruption prevention as well as opportunities for extrajudicial compromises with creditors. Moreover, as the central government implemented ad hoc decreases of grants, the municipalities had to react with ad hoc consolidation measures every year. Hence, strategic long-term measures were nearly impossible, and cutbacks mainly targeted staff and investment spending. Most of the cities now comply with the fiscal rules introduced by the ‘Kallikratis Program’, according to which they are obliged to have municipal debt lower than 60 percent of their annual revenues (Law 3852/2010, Art. 262, par. 3, subpar. b. ii). However, a cautious assessment that includes negative impacts of consolidation measures shows several limitations (e.g. infrastructural problems, low service quality, societal inequalities).

Table 3: Fiscal outcomes of German and Greek cities

	Debt in Euro per capita			Debt in % of annual revenues		
	2011	2013	Change in %	2011	2013	Change in %
Patras	187	124	-34%	35	26.6	-24%
Volos	186	142	-24%	33	29.5	-11%
Nikaia-Rentis	711	481	-32%	131	57	-56%
Maroussi	2.008	1.194	-41%	231	121	-48%
Athens	406	333	-18%	52	47.3	-9%
Piraeus	913	838	-8%	99	97.2	-2%
Wuppertal	4.894	4.990	+2%	160	150	-6%
Oberhausen	8.275	8.580	+4%	311	306	-2%
Kassel	3.740	2.771	-26%	136	86	-37%
Offenbach	5.820	8.126	+40%	262	284	+8%
Mainz	5.434	5.340	-2%	278	219	-21%
Ludwigshafen	6.385	6.888	+8%	266	261	-2%
Magdeburg	1659	795	-52%	78	34	-56%

Source: own elaboration based on *Bertelsmann Stiftung* 2015: Wegweiser Kommune. <https://www.wegweiser-kommune.de> (27.05.2015); *Ministry of the Interior and Administrative Reconstruction of the Hellenic Republic for Greece* 2015: Data on local government debt (Athens: Ministry of the Interior and Administrative Reconstruction of the Hellenic Republic for Greece).

Explaining Different Approaches of Fiscal Consolidation

Institutional and National Contexts

Institutional and national contexts largely influenced reform approaches at the central respectively federal state level and at the municipal level. The ‘Southern’ or ‘Franco’ local government system and the centralized political system in Greece led to a hierarchical and comprehensive reform approach of the ‘Kallikratis Program’ and the measures implemented by the central government, following in the case of Greece the Memoranda agreements. In contrast, the ‘Northern’/‘North-Middle European’ local government system and the decentralized political system of Germany resulted in conditional consolidation programs which enabled municipalities to achieve fiscal goals. Although these programs also imply a clear ‘shadow of hierarchy’, German municipalities have a broader room for manoeuvre to decide about specific consolidation measures. Moreover, the local level partly participates in the formulation of the programs and the terms of their implementation.

In Greece, municipal measures were largely determined by the central level, which decreased state grants during the crisis. Furthermore, multilateral agreements with international creditors affected the entire public sector, including the municipalities. In both countries, most of the selected cities complied with the enacted fiscal rules and conditions. However, the broad range of service provided by local government in Germany enabled municipalities to make prioritized cutbacks and to reassess the importance of municipal tasks that are legally permissible. In contrast, Greek municipalities were forced to abolish specific services, to take new tasks without additional funding and to react ad hoc on reductions of government grants.

Regarding exclusively fiscal outcomes, strict fiscal rules seemed to have a positive impact. This applies to most of the Greek cases which reduced municipal debt as well as for German municipalities that were liable to strengthened balanced budget rules of the consolidation programs (e.g. Wuppertal and Oberhausen). Nevertheless, in the Greek cases fiscal consolidation cannot be characterized as successful in general. For example, the research indicates that the reductions in expenditures resulting from the decrease in staff salaries had only a negative impact on the society, not a remarkable positive one in the municipalities’ budget. Parallel to this, all in all the austerity measures imposed by the central government increased the demands of the population in need and the municipalities had to confront this situation.

However, the fiscal outcomes are also varying within Greece and Germany – even within a federal state like between the Hessian cases of Kassel and Offenbach. Hence, institutional and national contexts explain the different approaches of fiscal consolidation to a remarkable extent. Nevertheless, there are also unexplained variations due to actor-related factors, city specificities and local debates, which will be discussed in the next section.

Actor-related Factors, City Specificity and Local Debates

Although Greek municipalities are characterized by extremely low discretion in fiscal policies, distinct ‘consolidation mixes’ which show different choices by the municipal leadership were visible. Indeed, while Nikaia-Rentis and Maroussi prioritized the implementation of the overdue liability program, Patras focused more on increasing efficiency in collecting local fees and taxes, while Athens and Nikaia-Rentis absorbed larger amounts of external (mostly EU) funding. Moreover, there are remarkable differences in fiscal performance between the Greek cities. These differences cannot be explained by widespread assumptions about left/right divisions but cities governed by multi-party coalitions (Athens, Nikaia-Rentis) were more successful than cities where polarization and strong political conflicts prevailed (Piraeus). Furthermore, overall performance in fiscal policies of Greek municipalities depended on political leadership of the mayors whose success in gaining acceptance for consolidation policy varied. The local debates in the Greek municipalities are elite driven and dominated by politicians.

In the German municipalities, it is remarkable that the actors were able to build consensus to implement the consolidation programs of the federal states. Local actors have shown their ability to create feasible options under difficult fiscal and partly difficult socio-economic circumstances. In contrast with the Greek cases, we have to consider that fiscal consolidation is far from being a new challenge for the selected German cities. Therefore, local actors argue that municipal service delivery is already quite efficient. In their view it is difficult to find further efficiency gains which also explain the important role of tax increases. However, in Germany local actors also made cutbacks following different priorities (e.g. adapting service delivery to demographic developments like in Oberhausen or to social justice criteria like in Mainz) while they usually rejected horizontal cutbacks (with the exception of Offenbach). Local actors perceived consolidation programs mainly as a chance for fiscal consolidation and as a possibility to regain a local scope of action. Municipalities where local actors assessed the programmes negatively or as a subordinated fiscal instrument did not achieve successful fiscal outcomes (e.g. Ludwigshafen and Offenbach). However, also in municipalities with very proactive leadership the success of fiscal consolidation can be limited (e.g. in Mainz). Debates and local controversies on concrete measures were limited or at least did not influence the measures implemented. Municipal leaders like mayors, treasurers and heads of council coalitions dominated decision-making and policy formulation. Their silent cooperation guaranteed the sound implementation of fiscal policies but also limited participative approaches and consolidation approaches beyond incrementalism.

Taking all things into consideration, the municipalities can be assigned to different types of debates,¹⁶ but clearly show a specific variety in each city. Strategic choices about, for instance, changes in local social policies are related to local sense making processes about what is possible in each city.¹⁷ These constellations have to be analysed city-specifically in order to understand why one city is able to deal with the challenges of fiscal consolidation in comparison to another which ‘suffers’ under the same conditions.

Social Cohesion in Cities as a Result of the Socio-economic Crisis?

Our research shows that several initiatives have been emerging in our case studies-municipalities, as an attempt to face socio-economic challenges which have affected the Greek and German cities. In particular, Greek municipalities have different ‘faces’ expressed from heterogeneous different actions which all take place in the Greek cities. On the one hand, there are actions aiming to promote entrepreneurship networking (e.g. ‘Innovathens’ in Athens). On the other hand, several actions take place aiming to confront poverty (e.g. City of Athens Homeless Shelter [KYADA], social dispensaries and pharmacies run by volunteers in Thessaloniki) and finally there are also some individual actions aiming to face inequality and to promote freedom and collaboration (e.g. Nosotros in Athens). The new actions in Greece concerning social cohesion are adopting a philosophy of solidarity and tending to avoid a philosophy of charity. In these terms, new actions which enforce social cohesion in Greece are ‘time banks’, municipal ‘vegetable gardens’, social dispensaries, social groceries of the municipalities, mobile schools, but also several refugee support programs.

In Germany the new actions in social policies are not directly linked to the fiscal crisis, the fiscal challenges of the municipality or innovative actions. They occur around specific issues like the arrival of new migrants or cultural topics. However, some of these initiatives are beyond the traditional social cohesion policies as they have new forms of organization: as networks or projects. This varies highly from case to case: While for example in Offenbach, a high variety of actors address different issues about social cohesion, in Oberhausen this engagement is channelled through traditional forms of social cohesion.

In both countries we stated that these new initiatives have their impact on local narratives. Moreover, we conclude that these initiatives are significant for materialized policies in the field of social cohesion. Nevertheless, the municipal administrations in both countries have to adapt to this change.

16 *Stolzenberg, Philipp et al.* 2016: Cities in Times of Crisis: Fiscal consolidation in Germany and Greece, Baden-Baden.

17 *Terizakis, Georgios* 2017: Städtische Handlungsmöglichkeiten unter den Bedingungen der Finanzkrise im deutsch-griechischen Vergleich am Beispiel der Kultur- und Sozialpolitik in Patras und Wuppertal, in: *Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (eds.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*, Wiesbaden, pp. 299-325.

Conclusions

In Greece, despite the fact that mainly ‘one-size-fits-all’ approaches have been imposed by the central government and the signed Memoranda, in some cases local leaders influenced, at a certain point, the consolidation measures in their cities. On the one hand, our research indicates that cities, where a multi-party coalition model prevailed, were more successful compared to cities governed by polarization and strong political conflicts. On the other hand, in Germany the consolidation programs imply an output steering with broader local scope of action but also a ‘shadow of hierarchy’.

In Germany, local government debt in absolute terms is clearly higher compared to Greece. Accordingly, the reform measures and policies implemented reflect that the two countries confront different fiscal and political challenges at the local level. The differences among the national institutional contexts in Greece and Germany are reflected in the variations of fiscal consolidation measures and imply that reform options should be different. Finally, the socio-economic challenges which have affected the Greek and German cities and have to be faced, not exclusively, but also from the local level, can be conceived as an impetus in the field of social cohesion? This question emerges from our study and can be used as afflatus for future research.

Governance in russischen Regionen: Netzwerke unter den Bedingungen autoritärer Staatlichkeit

Sabine Kropp/Johannes Schuhmann

1. Hintergrund des Projekts und Fragestellung

Konzepte und Theorien von „Governance“ erfuhren in den vergangenen Jahrzehnten eine wachsende Bedeutung in den Sozialwissenschaften. Sie umfassten einen breiten, mitunter auch unscharf gefassten Gegenstandsbereich. Engen Definitionen zufolge bezieht sich der Wandel von „Government“ zu „Governance“ auf die Beobachtung, dass der Staat im Zuge der Politikformulierung und Implementation zunehmend auf private Akteure angewiesen ist. Diese verfügen über Ressourcen, wie Legitimation oder Wissen, die für die Lösung komplexer Probleme unverzichtbar sind, so dass durch Tausch Netzwerke zwischen verschiedenen Akteurstypen entstehen. Zur Entstehung von Governance-Netzwerken trägt ebenso bei, dass fragmentierte Gesellschaften allein mit Hierarchien nicht effektiv regiert werden können. Fasst man den Begriff „Governance“ weiter, so lassen sich verschiedene Formen – gemeinhin wird zwischen Hierarchie, Markt und Netzwerken unterschieden – idealtypisch erfassen und aufeinander beziehen; in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses rücken insofern nicht nur Netzwerke, sondern die sogenannten „patterns of the mix“.¹

Trotz der großen Verbreitung des Konzepts in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen liegen bis heute nur wenige Beiträge vor, die sich den Entstehungsgründen, den Funktionsweisen und Variationen von Governance-Netzwerken außerhalb westlicher Demokratien widmen und dabei auf breiter empirischer Grundlage Daten erheben. In föderal organisierten Mehrebenensystemen (wie dem russischen), die von einer ausgeprägten „Machtvertikalen“ geprägt sind und in denen Zwang und Willkür das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft (teilweise) prägen, scheint es in der Tat zunächst kontraintuitiv zu sein, das Auftreten von Netzwerken zu erwarten. Gleichwohl wird deren Entstehung zum Beispiel in China oder in Russland aktiv gefördert, sodass sich heute eine Vielzahl institutionalisierter Foren beobachten lässt, die der Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Akteuren einen festen Rahmen geben. Diese Foren sind nicht illegal, informell oder ausschließlich von patrimonialen und hierarchischen Beziehungen geprägt, wie es der überwiegend negativ konnotierte Netzwerk-Begriff in Russland nahelegt.

Es war ein zentrales Anliegen des hier vorgestellten Projekts, die Entstehungsgründe und Funktionsweisen von Governance-Netzwerken zu untersuchen und damit zu einem tieferen Verständnis von Determinanten nicht-demokratischer Regime beizutragen.² Zu

1 Davies, Jonathan S. 2011: Challenging governance theory. From network to hegemony. Bristol, S. 57.

2 Zur Übertragbarkeit des Ansatzes vgl. Davies, Jonathan S./Holm-Hansen, Jørn/Kononenko, Vadim/Røiseland Asbjørn 2016: Network Governance in Russia: An Analytical Framework, in: East European Politics, Jg. 32, Nr. 2, S. 131-147.

Beginn unserer Forschungen konnte Russland noch als „hybrides“ Regime typisiert werden, während es heute in Demokratie-Indizes aufgrund seiner autoritären Schließung als weitgehend „autoritär“ eingestuft wird. Diese Entwicklung wirkt sich auch darauf aus, wie staatliche und private Akteure in Governance-Netzwerken agieren und wie Machthaber Netzwerke zu steuern versuchen.

Das hier beschriebene Projekt wurde von der Metro-Stiftung für wissenschaftliche Zusammenarbeit gefördert. Es untersuchte in russischen Regionen und in unterschiedlichen Policies, warum und welche Typen von Governance-Netzwerken entstehen, wie private und staatliche Akteure im Einzelnen kooperieren, welche Funktionen Netzwerke ausfüllen und wie diese Formen staatlich-privater Zusammenarbeit durch staatliche Institutionen und Akteure in einem nicht-demokratischen Regime gesteuert werden. In Kooperation mit einem am Norwegian Institute for Regional and Urban Research (NIBR; Projektleiter Aadne Aasland) Oslo angesiedelten Projekt, das Governance-Netzwerke vor allem anhand sozialpolitischer Policies in verschiedenen Regionen Russlands untersuchte, konnten schließlich insgesamt sechs Policy Issues und sieben regionale Einheiten vergleichend erfasst werden.³ Der nachfolgende Bericht erörtert insofern zunächst das theoretische Anliegen des Projekts. Anschließend wird die Fallauswahl und Methodik erläutert und es werden einige der zentralen empirischen Ergebnisse zusammengefasst, bevor die Befunde eingeordnet und Forschungsperspektiven skizziert werden.

2. Untersuchungsdesign

Die frühen Beiträge zu Governance-Netzwerken gingen davon aus, dass es sich bei diesen um eine qualitativ neue Art des Policymaking handele. Netzwerken wurde eine beträchtliche gesellschaftliche und politische Innovationsfähigkeit zugeschrieben, auch und gerade im Vergleich zu herkömmlichen staatlichen Hierarchien. Netzwerke, so behaupten normative Zuschreibungen, seien von einem hohen Maß an Vertrauen und Gleichheit geprägt, sie erhöhten die Effektivität von Politik sowie deren Input- und Output-Legitimation. Als Positivsummenspiele brächten sie allen Beteiligten Vorteile.⁴

Kritische Untersuchungen⁵ verwiesen demgegenüber darauf, dass sich diese Annahmen angesichts empirischer Befunde nicht halten ließen: Weder beruhten Netzwerke ausschließlich auf vertrauensvollen Beziehungen, noch seien sie von der Abwesenheit von Hierarchie, sondern oft vielmehr von asymmetrischen Machtverhältnissen geprägt, die zudem nicht selten eine starke Position des Staates begründeten. Netzwerke begünstigten eine Schließung von Elitenzirkeln und ihre Zusammensetzung sei häufig nicht

3 Vgl. Kropp, Sabine/Aasland, Aadne/Berg-Nordlie, Mikkel/Jørn Holm-Hansen/Johannes Schuhmann (Hrsg.) 2017 i.E.: Governance in Russian Regions. A Policy Comparison, Houndmills, Basingstoke.

4 Vgl. für viele Davies 2011 (Fn. 1).

5 Davies, Jonathan S. 2012: Network Governance Theory: A Gramscian Critique. Environment and Planning, Jg. 44, Nr. 11, S. 2687-2704.

repräsentativ. Insofern bedürften sie des „Schattens der Hierarchie“⁶ und einer Anbindung an repräsentative demokratische Institutionen: Staatliche Institutionen müssten Netzwerke aktiv koordinieren, damit effektive und legitime Problemlösungen erzielt werden können. Zudem würden Netzwerke nicht unbedingt gebildet, um Probleme effektiver zu bearbeiten, sondern sie erfüllten teilweise auch lediglich symbolische Funktionen.

Löst man „Governance“ aus diesen normativen Zuschreibungen, lässt sich der Ansatz auch auf den russischen Fall – und auf nicht-demokratische Systeme im Allgemeinen – gewinnbringend übertragen.⁷ Das Projektteam ging entsprechend davon aus, dass es unter den Bedingungen der restaurierten Machtvertikale in Russland innerhalb von Netzwerken in der Regel zu asymmetrischen Beziehungen zwischen Staat und privaten Akteuren kommt. Zudem müssen Akteure nicht zwangsläufig gemeinsame Ziele verfolgen, um einem Netzwerk beizutreten. Netzwerke werden in Russland zudem voraussichtlich nicht immer gebildet, um effektive Problemlösungen voranzutreiben, sondern können anderen Zielen gewidmet sein. Zur weiteren Ausarbeitung des Untersuchungsdesigns wurde das ursprünglich für westliche Demokratien entwickelte Konzept des „Metagovernance“ herangezogen, dem zufolge der Staat Governance-Netzwerke aktiv koordiniert und regiert. Instrumenten des Metagovernance kommt gerade unter den Bedingungen einer sich zunehmend autoritär entwickelnden Staatlichkeit und dem damit verbundenen umfassenden Lenkungsanspruch staatlicher Akteure eine besondere Erklärungskraft zu.

Die Forschung zu nicht-demokratischen Regimen belegt, dass im Regierungsalltag nicht nur Zwang und Willkür, sondern auch Anreize angewandt werden; unseren eigenen Forschungen lag die empirische Beobachtung zugrunde, dass in Russland auch kooperative Formen des Policymaking und der Implementation entwickelt werden. Es war somit davon auszugehen, dass staatliche Akteure in Russland Governance-Netzwerke nicht nur über „hard tools“, sondern auch mithilfe von „soft tools“ zu steuern versuchen.⁸ Um die Bandbreite dieser Instrumente identifizieren und systematisch darstellen zu können, wurde für das Projekt als heuristischer Rahmen das sogenannte „NATO-Modell“⁹ herangezogen, das idealtypisch zwischen *nodality*, *authority*, *treasure* und *organization* als grundlegenden Instrumenten unterscheidet. Die Fallstudien konzentrierten sich ausschließlich auf institutionalisierte Netzwerke. Unser Vorgehen erlaubte es jedoch auch, informelle Praktiken, die Netzwerke stützen oder unterminieren, in die empirische Analyse mit einzubeziehen.

6 Heritiér, Adrienne/Lehmkuhl, Dirk 2008: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*, Jg. 28, S. 1-17.

7 Vgl. Aasland, Aadne/Berg-Nordlie, Mikkil/Bogdanova, Elena 2016: Encouraged but controlled: governance networks in Russian regions, in: *East European Politics*, Jg. 32, Nr. 2, S. 148-169; mit Zusammenfassung des Forschungsstands: Berg-Nordlie, Mikkil/Holm-Hansen, Jørn/Kropp, Sabine (2017) i.E.: The Russian state as network manager: a theoretical framework, in: Kropp et al. 2017 (Fn. 3).

8 Vgl. Berg-Nordlie, Mikkil/Holm-Hansen, Jørn/Kropp, Sabine 2017 (Fn. 3).

9 Hood, Christopher 1983: *The Tools of Government*, London.

3. Governance-Netzwerke im russischen Kontext

Governance-Netzwerke, die insbesondere auf regionaler, mitunter auch auf lokaler Ebene gebildet werden, operieren in Russland unter anderen politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen als in westlichen Demokratien. Um die Forschungsfrage auf den russischen Fall anwenden zu können, war es deshalb erforderlich, den spezifischen Kontext zu operationalisieren. Dieser lässt sich zusammenfassend und schlagwortartig mit den Begriffen der „konstruktiven Zivilgesellschaft“, einem hohen Grad an Informalität, einem schwachen Rechtsstaat sowie einem Mehrebenensystem beschreiben, das einerseits von starken Zentralisierungstendenzen geprägt ist, andererseits jedoch nach wie vor regionale Variationen von Governance zulässt.¹⁰

In Reaktion auf die „bunten“ Revolutionen in postsowjetischen Staaten wurde in Russland das sogenannte „Agenten-Gesetz“ verabschiedet, auf dessen Grundlage NGOs, die aus dem Ausland finanzielle Mittel beziehen, seit 2012 einer verschärften Kontrolle und zunehmenden Restriktionen unterzogen werden. Diese Maßnahmen werden seit etwa 2005 von einer aktiven Förderung solcher Organisationen flankiert, die als grundsätzlich staatsloyal und konstruktiv gelten, indem sie zum Beispiel soziale Dienstleistungen erbringen, zur Verbesserung des Umweltschutzes beitragen oder gesellschaftliche Konflikte moderieren. Begleitend hierzu wurden seit etwa 2005 zahlreiche Plattformen und Arenen geschaffen, die der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren einen festen, institutionalisierten Rahmen geben und innerhalb derer die Zusammenarbeit mit einer „konstruktiven“ Zivilgesellschaft gefördert werden soll. Staatliche Institutionen sind auf die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren angewiesen, da sie komplexe Probleme nicht allein zu lösen vermögen. Wie Medien- und Diskursanalysen belegen, herrscht in Russland weitgehend Konsens darüber, dass nicht-staatliche Akteure in die Formulierung und Implementation einbezogen werden sollten. Von ihnen wird erwartet, dass sie den Staat bei der Realisierung von Zielen unterstützen, nicht jedoch, dass sie ihre eigenen Ziele verfolgen.¹¹ Letztlich zielt die Politik der russischen Regierung darauf, eine Art „zustimmenden Widerspruch“ zu organisieren¹², der Protest zwar vermeidet, die (kritische) Expertise privater Akteure jedoch für Problemlösungen nutzbar macht. In Russland gibt es dementsprechend eine Vielzahl unterschiedlicher Typen von NGOs, die eine mehr oder weniger große Nähe zum Staat aufweisen, dabei jedoch nicht unbedingt unkritisch agieren.

10 Vgl. Kropp, Sabine/Schuhmann, Johannes 2016: Governance networks and vertical power in Russia – Environmental impact assessments and collaboration between state and non-state actors, in: East European Politics, Jg. 32, Nr. 2, S. 192-214.

11 Myrhe, Marthe/Berg-Nordlie, Mikkel 2016: “The state cannot help them all”. Russian media discourse on the inclusion of non-state actors in governance, in: East European Politics, Jg. 32, Nr. 2, S. 192-214.

12 „Consentful contention“; vgl. Cheskin, Ammon/March, Luke 2015: State-society relations in contemporary Russia: new forms of political and social contention, in: East European Politics, Jg. 31, Nr. 3, S. 261-273.

Staatliche Akteure definieren aber meistens die Art und Weise, wie die Zusammenarbeit erfolgt. Die Beziehungen zwischen den Netzwerk-Teilnehmern sind dabei in einen rechtsstaatlichen Rahmen eingebettet, der oft unklare Regelungen und Unsicherheiten produziert. Staatliche und private Akteure halten geltendes Recht und Verfahren nicht immer ein oder sie versuchen diese aus strategischen Motiven heraus zu unterminieren. Zwar erkennt auch die russische Regierung zunehmend, dass die Nichteinhaltung von Recht mit erheblichen Risiken für staatliche Steuerung einhergeht. Abweichungen werden zunehmend nicht mehr akzeptiert; vielmehr soll eine „Diktatur des Rechts“ durchgesetzt werden. Auch wenn es in dieser Hinsicht einige Fortschritte gegeben hat, so wird Recht doch weitgehend zum Vorteil des Staates verfasst.

Im Rahmen der sogenannten „Machtvertikale“ verfügt die föderale Regierung über ein Set an Instrumenten, mit denen sie auf regionale Entscheidungen einwirken kann. Trotz der starken Rezentralisierung können viele regionale Machthaber aber nach wie vor auf eine eigene Machtbasis und einen nicht unbeträchtlichen Spielraum zurückgreifen. Angesichts knapper Steuereinnahmen – bei gleichzeitigem Transfer umfassender sozialpolitischer Aufgaben – liegt es nahe, dass subnationale Regierungen ein gewisses Interesse daran entwickeln, sich die Ressourcen privater Akteure zu erschließen. Von regionalen Machthabern wird nicht nur erwartet, dass sie Loyalität gegenüber der föderalen Regierung zeigen, sondern auch Policy-Probleme effektiv bearbeiten und sozialen Protesten vorbeugen. In der Tat etablieren die regionalen Regierungen und Verwaltungen Governance-Netzwerke in zahlreichen Fällen als das von der föderalen Regierung erwartete Modell des Policymaking; gleichwohl werden Netzwerke, wie unsere empirischen Befunde zeigen, auf unterschiedliche Weise und mit verschiedener Intensität aktiviert und genutzt.

Gleichzeitig bietet das Mehrebenensystem privaten Akteuren eine Vielzahl von Zugangsmöglichkeiten, um Anliegen und Interessen einzubringen. Die Existenz einer Machtvertikalen bedeutet somit mitnichten, dass der russische Staat als einheitlicher Akteur mit einem in sich konsistenten Interesse auftritt. Dies ist auch deshalb nicht möglich, weil einzelne Policy Issues quer zu den sektoralen Zuständigkeiten von Ministerien und ihren regionalen Behörden liegen und für eine Materie in der Regel mehrere Behörden zuständig sind, die keine einheitlichen Ziele verfolgen, unterschiedlichen administrativen Logiken folgen und Probleme auf verschiedene Weise definieren. HIV-Prävention und damit einhergehende Programme können etwa als Frage der Gesundheitspolitik oder der inneren Sicherheit interpretiert werden, was wiederum verschiedene Ideen impliziert, wie Probleme gelöst werden sollten.¹³ Netzwerke unterscheiden sich auch deshalb nicht nur von Region zu Region, sondern auch, weil Zuständigkeiten variieren und Probleme unterschiedlich interpretiert werden. Auf der Grundlage des Untersuchungsdesigns war davon auszugehen, dass sich aus den Fallstudien nicht nur Unterschiede, sondern auch allgemeine Merkmale von Governance-Netzwerken und Muster von Metagovernance herausarbeiten lassen.

13 Aasland, Aadne/Meylakhs, Anastasia Y. 2017: Adjusting the scope of interaction between state and civil society: HIV prevention among drug users, in: *Kropp et al.* 2017 (Fn. 3).

4. Fallauswahl und methodisches Vorgehen

Im Rahmen des Metro-Projekts wurden zwei Policy-Issues Regionen übergreifend untersucht. In Krasnodar und in Irkutsk wurden insgesamt neun Fallstudien zu Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt, die im Rahmen von umstrittenen Großprojekten mit jeweils erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung stattfanden. Für diese sind öffentliche Anhörungen erforderlich, und NGOs müssen den Vorhaben zustimmen.¹⁴ Hierbei handelt es sich somit um eine verbindliche Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Die Fallstudien untersuchten energiepolitische Vorhaben, wie den Bau einer Pipeline im ökologisch sensiblen Baikargebiet, den Bau von Hafenanlagen in der Straße von Kertsch sowie einer Ölplattform im Asowschen Meer oder einiger im Rahmen der Winterolympiade in Sotschi 2014 geplanten Skigebiete und Infrastrukturprojekte, an denen Gazprom und andere Konsortien beteiligt waren.

In Krasnodar und Stavropol wurden zudem je zwei institutionalisierte Governance-Netzwerke analysiert, die der ethnischen Konfliktregulierung bzw. -prävention dienen und in denen sogenannte „ethnische“ NGOs mit staatlichen Akteuren zusammenwirkten. Diese „Plattformen“ wurden auf freiwilliger Basis gebildet. Beide im Nordkaukasus gelegenen Regionen weisen eine überwiegend russische Bevölkerung auf; sie sind stark von ethnischen Konflikten belastet und seit den 1990er Jahren von Massenmigration geprägt. Die Region Krasnodar war insofern von besonderem Interesse für unsere Untersuchungen, als die föderale Regierung im Vorfeld der Winterolympiade 2014 in Sotschi ein starkes Interesse daran zeigte, ethnische Konflikte zu befrieden, der regionale Gouverneur jedoch eine polarisierende und konfliktverstärkende Strategie verfolgte. Unterschiedliche Interessen innerhalb der Machtvertikale überlagerten hier somit gesellschaftliche Konflikte. In Stavropol kam es zu erheblichen ethnischen Unruhen; gleichwohl stand die Region nicht gleichermaßen im Fokus der russischen Regierung. Da die Region Krasnodar somit in beiden Policies untersucht wurde, konnten auch policy-spezifische Unterschiede innerhalb ein und derselben Region herausgearbeitet werden.

Insgesamt wurden somit neun Fallstudien zu Umweltverträglichkeitsprüfungen¹⁵ und vier zur ethnischen Konfliktregulierung¹⁶ umgesetzt. Angewandt wurde ein Mix qualitativer Methoden (Triangulation); neben insgesamt 94 leitfadengestützten Exper-

14 Kropp, Sabine/Schuhmann, Johannes 2014: Hierarchie und Netzwerk-Governance in russischen Regionen. Beziehungen zwischen Staat und privaten Akteuren im Policy-Vergleich der Umweltpolitik und ethnischen Konfliktregulierung, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Comparative Governance and Politics, Special Issue (Von Government zu Governance. Informales Regieren im Vergleich, eds. Stephan Bröckler & Hans-Joachim Lauth), S. 61-90; Schuhmann, Johannes/Kropp, Sabine 2017 i.E.: Environmental impact assessment: between facilitating public contribution and arbitrary involvement of NGOs, in: Kropp et al. 2017 (Fn. 3).

15 Siehe die aus dem Projekt entstandene Dissertation von Schuhmann, Johannes 2012: Governance-Strukturen in der regionalen Umweltpolitik Russlands. Verhandlungen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, Wiesbaden.

16 Siehe die aus dem Projekt entstandene Dissertation von Mikirova, Karina 2016: Governance Structures for Regional Ethnic Policy in the Russian Federation. Interactions between state and non-state actor within negotiation platforms, Berlin.

teninterviews mit Vertretern von regionalen und föderalen Behörden und parlamentarischen Vertretungen, mit Experten, NGOs und Unternehmen war es dem Projektteam möglich, an einzelnen Hearings und Sitzungen beobachtend teilzunehmen. Zudem wurden Dokumente und Verlautbarungen der beteiligten Akteure analysiert, unter anderem Gesetzestexte, Medienberichte, Informationsblätter etc.

Im Rahmen des oben erwähnten norwegischen Kooperationsprojekts wurden zudem Fallstudien zu „child welfare“,¹⁷ zur HIV-Politik (jeweils in St. Petersburg und Samara) sowie zur indigenen Repräsentation der Samí (Murmansk) durchgeführt.¹⁸ Ergänzend wurde für die vergleichende Analyse ein weiteres am NIBR Oslo angesiedeltes Projekt ausgewertet, in dem lokale Strategien der Klimaanpassung in Archangelsk und in St. Petersburg verglichen wurden.¹⁹ Dieses Projekt war insofern von besonderem Interesse, als die komplexe Problemstruktur Netzwerkstrategien unter Einschluss von privaten Akteuren erwarten ließ, solche Strukturen sich jedoch nicht bzw. allenfalls in rudimentärer Form identifizieren ließen. Entstanden waren stattdessen vor allem interadministrative Netzwerke. Das methodische Vorgehen dieser Projekte entsprach dem oben dargestellten. Insgesamt konnten in Kooperation mit dem NIBR somit (mehr als 20) Fallstudien in sechs Policy Issues und sieben russischen Regionen durchgeführt werden, was zum gegebenen Zeitpunkt eine wohl einmalige Datengrundlage darstellt. Das Untersuchungsdesign erlaubte es, neben den angestrebten „thick descriptions“ der einzelnen Fälle auch strukturierte Vergleiche zwischen Regionen und Policies durchzuführen.

5. Ausgewählte empirische Befunde: Dominanz des Staates und Anwendung verschiedener Metagovernance-Instrumente

Die vielfältigen Strategien von staatlichen und privaten Akteuren lassen sich im Rahmen des hier vorgelegten Forschungsberichts nicht im Detail beschreiben; die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich deshalb auf einige prägnante Ergebnisse.

Als allgemeiner Befund schälte sich erwartungsgemäß heraus, dass staatliche Akteure in Russland eine dominante Rolle innerhalb von Netzwerken einnehmen: Sie fungieren in den meisten Fällen als „network manager“, auch wenn es in unseren Fallstudien auch Ausnahmen von dieser Regel gab (zum Beispiel im Netzwerk zur ethnischen Konfliktregulierung in Krasnodar). Staatliche Organisationen bilden die Kristallisationskerne von Netzwerken, die meisten von ihnen werden durch staatliche Akteure erst ins Leben gerufen, und private Akteure erwarten ihrerseits oft eine führende und anleitende Rolle des Staates, dem sie aus eigener Sicht unterstützend zur Seite stehen sollten. Die meisten der identifizierten Netzwerke konnten somit dem von uns definierten Typus des

17 Holm-Hansen, Jørn 2017 i.E.: Child Welfare Policies in Russia– Civil Society Contributions without Return?, in: Kropp et al. 2017 (Fn. 3).

18 Berg-Nordlie, Mikkel 2017: Substitution in Sápmi. Meta-governance and Conflicts over Representation in Regional Indigenous Governance, in: Kropp et al. 2017 (Fn. 3).

19 Vgl. Holm-Hansen, Jørn/Berg-Nordlie, Mikkel 2017: Climate change adaptation: governance in a fragmented and unsettled policy area, in: Kropp et al. 2017 (Fn. 3).

„state-dominated network“ zugeordnet werden, der wiederum in die Subtypen einer „starken“ und „weichen“ staatlichen Dominanz untergliedert wurde.²⁰

Diese Subtypen wiederum verweisen auf die Anwendung verschiedener Instrumente von Metagovernance. Unterschiede zwischen diesen Subtypen kommen zum Beispiel dadurch zustande, dass der Staat in den stark von seinen Vertretern dominierten Netzwerken die beteiligten NGOs, Experten usw. selbst auswählt, private Akteure ihre Repräsentanten nicht selbst bestimmen können und Regeln und Verfahren restriktiv angewandt werden (authority). Die finanzielle Unterstützung (treasure) wird eingesetzt, um einzelne Akteure zu marginalisieren; staatliche Akteure können zudem ihre zentrale Position im Netzwerk nutzen, um Informationen zu monopolisieren und die eigene Agenda durchzusetzen (nodality). Staatliche Akteure nutzten in solchen Netzwerken ihre Verwaltungen, um ihre eigene Agenda außerhalb von Netzwerken zu verfolgen. In diesen Fällen bleiben Netzwerk und anschließende verbindliche Entscheidungen entkoppelt (organization). Es war zu beobachten, dass weiche und harte Instrumente des Metagovernance auch in Mischungsverhältnissen auftreten; diese können sich wiederum über die Zeit hinweg verändern.

In einigen der untersuchten Netzwerke – so im Falle der ethnischen Konfliktregulierung und im Falle der Kinderfürsorge – nahmen staatliche Akteure eine bemerkenswert zurückhaltende Rolle ein und konzentrierten sich weitgehend auf die Rolle eines Beobachters. Sie übernahmen aber erarbeitete Lösungsvorschläge und setzten diese im Anschluss an die Beratungen um. Manchmal agierten auch Vertreter von NGOs oder Experten als „network manager“. Finanzielle Unterstützung wurde auch kritischen (wenn auch nicht „antagonistischen“) NGOs gewährt. Diese „softly state-dominated networks“ sind dennoch nicht mit einer gesellschaftlichen Selbstregulierung gleichzusetzen, selbst wenn regionale Administrationen angesichts ihrer beschränkten Kapazitäten und kaum erfüllbarer Erwartungen der föderalen Regierung die Lösungen, die ihnen private Akteure bieten, zuweilen dankbar aufgreifen. Aber auch in Fällen „weicher“ Dominanz treffen Netzwerke keine autonomen Entscheidungen (dies ist allerdings auch in westlichen Demokratien selten der Fall), sie liefern vielmehr Expertise und Beratungsleistungen, die – mehr oder weniger – als Grundlage für anschließende autoritative Entscheidungen dienen.

Mithilfe der Fallstudien konnten zudem Netzwerke identifiziert werden, die nicht dazu dienten, effektivere Problemlösungen zu erzielen. Diese Gebilde wurden dem Typus des „mimicked networks“ zugeordnet. Ihr Zustandekommen kann mit Theorien des Isomorphismus erklärt werden: Regionale Machthaber übernehmen ein organisatorisches Modell und wenden die damit verbundenen Transaktionskosten auf, weil die föderale Regierung es von ihnen erwartet. Sie entsprechen damit dem bestehenden Konformitätsdruck, weshalb sich organisatorische und institutionelle Lösungen in den einzelnen Gebietseinheiten des russischen Mehrebenensystems letztlich ähneln. In „imitierten“ Netzwerken finden, wie unsere Befunde zeigen, weder effektive oder folgenreiche

20 Vgl. Kropp, Sabine/Aasland, Aadne 2017 i.E.: Patterns of governance in Russia: feedback of empirical findings into governance theory, in: Kropp et al. 2017 (Fn. 3).

Sitzungen statt, noch werden private Akteure vom Staat als echte Kooperationspartner akzeptiert. NGOs und andere private Akteure nehmen dennoch teil, da sie auf diese Weise Informationen über die Agenda des Staates und mitunter auch ein gewisses Maß an (finanzieller, logistischer) Unterstützung erhalten können. Staatliche Akteure wiederum erhoffen sich zusätzliche Legitimation, indem sie auf die Existenz von Kooperationsstrukturen verweisen, in die private Akteure involviert sind. Selbst in solchen „mimicked networks“ kommt es also zu einem – wenn auch begrenzten – Ressourcenaustausch zwischen Staat und privaten Akteuren.

Auch wenn die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren, wie bei Umweltverträglichkeitsprüfungen der Fall, per legem vorgeschrieben ist, halten sich staatliche Akteure (und teilweise auch NGOs) nicht unbedingt an die Regeln. In einigen unserer Fallstudien suchten Unternehmen und staatliche Akteure aktiv die Kooperation mit NGOs, um Risiko und Akzeptanz von Großprojekten abschätzen zu können. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfungen versuchten Unternehmen mitunter aber auch, vorgeschriebene Anhörungen zu umgehen, indem sie diese in abgelegene Orte verlegten, ihre Belegschaften als „Öffentlichkeit“ ausgaben oder NGOs bedrohten – insbesondere, wenn es sich um Projekte mit großer wirtschaftlicher Bedeutung handelte und wenn ökonomische Eigeninteressen und Verflechtungen zwischen staatlichen Akteuren und Unternehmen im Spiel waren. In weiteren Fällen wiederum lenkten Unternehmen und Staat nach öffentlichem Protest oder Widerstand von NGOs ein, nachdem sie zuvor versucht hatten, Regeln auszuhebeln und eigene Interessen durchzusetzen.²¹ Dies geschah vor allem dann, wenn private Akteure innerhalb der Machtvertikale Alliierte oder internationale Partner fanden, mit denen sie Bündnisse schließen konnten.

Summa summarum lässt sich festhalten, dass staatliche Akteure von den Ressourcen privater Akteure abhängig sind, was der mehrheitlich dominierenden Stellung des Staates in Netzwerken aber keineswegs widerspricht. Ebenso deutlich wurde in den Fallstudien, dass NGOs und andere private Akteure nicht unbedingt unkritisch oder angepasst agieren; auch wenn sie in den vergangenen Jahren insgesamt eher näher an den Staat gerückt sind und ihre Autonomie als eingeschränkt zu gelten hat. Wie unsere Befunde zudem zeigen, interveniert die föderale Regierung in die Bildung und Funktionsweise regionaler Netzwerke eher unsystematisch und ad hoc. Die Fallstudien verdeutlichen somit auch die Grenzen föderaler Intervention gegenüber solchen regionalen Machthabern, die über eine eigene Machtbasis verfügen.

Governance-Netzwerke in Russland erfüllen unterschiedliche Funktionen. Alle Netzwerke koordinieren unterschiedliche Akteure aus zum Teil verschiedenen sektoralen Zuständigkeitsbereichen, was nicht weiter verwunderlich ist, weil diese Aufgabe einen wesentlichen Grund ihres Entstehens darstellt. Nahezu alle Netzwerke werden ins Leben gerufen, um Konsultation und Beratung zu ermöglichen, auch wenn ihre Empfehlungen nicht immer effektiv in dem Sinne sind, dass sie die Grundlage für nachfolgende Entscheidungen abgeben. Gerade für zentralisierte, wenig responsive Systeme wie Russ-

21 Schuhmann/Kropp 2017 (Fn. 14).

land ist diese Funktion der Informationsgewinnung und Einholung von Expertise von erheblicher Bedeutung. Netzwerke dienen in Russland zudem – insbesondere in Bereichen der Sozialpolitik – eher der Implementation als dass in ihnen Entscheidungen getroffen würden. Regionale Regierungen sind angesichts der schwachen staatlichen Kapazitäten und der Einsparungen im öffentlichen Sektor auf die Unterstützung nicht-staatlicher Organisationen angewiesen. Diese können zudem schwierige Zielgruppen einfacher erreichen, die, wie etwa HIV-infizierte Personen, Vertretern des Staates wenig oder gar kein Vertrauen entgegenbringen. Die Plattformen zur ethnischen Konfliktregulierung sowie die Netzwerke für die Repräsentation indigener Völker wiederum wurden ins Leben gerufen, um Konflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen (und dem Staat) zu vermeiden oder zu moderieren. Konfliktmanagement ist somit eine weitere Funktion, die einige Netzwerke ausdrücklich wahrnehmen. Eine geringe Bedeutung kommt demgegenüber dem Monitoring und der Kontrolle staatlicher Akteure und von Bürokratien zu; staatliche Akteure sind zudem in der Lage, diese Funktionen zu unterminieren, selbst wenn sie Netzwerken zugeschrieben wird.

Governance-Netzwerke werden nicht zuletzt gebildet, um die Legitimation staatlicher Politik zu steigern. Inwiefern Netzwerke tatsächlich zur Steigerung der Output-Legitimation beitragen und die Input-Legitimation durch Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure erhöhen, kann auf der Grundlage der Fallstudien zwar nicht abschließend beantwortet werden. Unsere Befunde zeigen jedoch zum Beispiel, dass NGOs, die sich als Kooperationspartner akzeptiert fühlten, in den Interviews Regierungen insgesamt positiver bewerteten als diejenigen, die im Rahmen imitierter Netzwerke agierten. Russische Medien wiederum stellen die Kooperation mit privaten Akteuren ohnedies als eine naheliegende, gleichsam „natürliche“ Form des Policymaking dar, das der Legitimation staatlicher Politik zu dienen habe.

Mit anderen Worten: Versucht man ein „typisches“ russisches Governance-Netzwerk zu umreißen, so ist dieses mehr oder weniger von staatlichen Akteuren dominiert, weist asymmetrische Strukturen auf und soll vor allem Beratungs- und Koordinierungsleistungen erbringen. Gleichwohl gibt es auch unter den Bedingungen autoritärer Staatlichkeit eine beträchtliche Varianz an Ausprägungen und Funktionen, wie unsere Ergebnisse belegen.

6. Diskussion und Forschungsperspektiven

Das wesentliche Argument des hier umrissenen Forschungsprojekts lautete, dass die Untersuchung netzwerkartiger Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren einen wesentlichen Beitrag darstellt, um die Funktionsweise eines sich autoritär entwickelnden Regimes zu erklären. Die Ergebnisse des Projekts zeigen, dass eine „moderne“ Autokratie nicht nur auf Zwang, Willkür und Repression setzt, sondern auch auf „weiche“ Instrumente der Herrschaftssicherung zurückgreift. Unsere Befunde belegen aber auch, dass die Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Akteuren in Russland einem grundsätzlichen Dilemma unterliegt: Einerseits sind regionale Machthaber angesichts der begrenzten „state capacity“ auf die Ressourcen privater Ak-

teure angewiesen, um komplexe Probleme lösen zu können. Von diesen wird erwartet, dass sie sich grundsätzlich loyal und kooperativ verhalten. Andererseits misstrauen viele Machthaber privaten Akteuren und unterminieren deren Autonomie. Die Autonomie gesellschaftlicher Akteure (die indessen auch in westlichen Demokratien oft nicht gegeben ist) ist aber eine der Voraussetzungen dafür, dass Expertise und Beratung – wie auch andere Ressourcen – unverfälscht in den Prozess einfließen können. Die Zusammenarbeit im Rahmen von Governance-Netzwerken bleibt somit janusköpfiger Natur: Zwar wird die Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen aktiv gefördert, es entstehen in Einzelfällen auch durchaus vertrauensvolle Beziehungen zwischen den Akteuren; gleichzeitig jedoch werden NGOs und andere private Akteure kontrolliert und mit Argwohn bedacht, so dass die Grundlagen der Zusammenarbeit unsicher bleiben.

Mit dem Konzept des „zustimmenden Widerspruchs“ versucht die russische Führung zwar, dieses Dilemma aufzulösen. Dabei aber bleiben die Grenzen dessen, was als legitimer Widerspruch formuliert werden kann, unscharf und im Einzelfall auslegungsbedürftig. Bereits die Existenz „harter“ Steuerungsinstrumente sowie von Zwang und möglicher Repression führen dazu, dass nicht-staatliche Akteure ihr Verhalten anpassen, ohne dass solche Instrumente explizit angewandt werden müssen. Ob unter diesen Bedingungen langfristig effektive Problemlösungen erzielt werden können, die auf authentischen Rückmeldungen und unverfälschter Expertise beruhen, muss in Langzeitstudien noch weiter untersucht werden.

Unsere empirischen Ergebnisse haben verdeutlicht, dass es in Russland auch unter den Bedingungen autoritärer Staatlichkeit eine beträchtliche Vielfalt, unterschiedliche Typen und verschiedene Funktionen von Governance-Netzwerken gibt. Bezieht man die Befunde auf den Forschungsstand zu westlichen Demokratien, erkennt man, dass Netzwerke offenkundig unabhängig vom Regimetypus gemeinsame Merkmale aufweisen: In Demokratien wie in hybriden Regimen und Autokratien sind Beziehungen häufig asymmetrisch, von Hierarchien geprägt und zugunsten staatlicher Akteure ausgestaltet. Die beteiligten Akteure können in Netzwerken unterschiedliche Interessen verfolgen, und auch in westlichen Demokratien ist es eher selten der Fall, dass sogenannte „antagonistische“ Kräfte in dauerhafte Kooperationsstrukturen einbezogen werden oder Beziehungen von Vertrauen geprägt sind. Fragt man wiederum, wie Netzwerke durch den Staat regiert werden (Metagovernance), lassen sich Unterschiede herausarbeiten, die mit dem Regimetypus zusammenhängen. So sind die Beziehungen zwischen Staat und (der weniger autonomen) Zivilgesellschaft erkennbar asymmetrischer ausgestaltet. Auch können sich private Akteure trotz zum Teil erfolgreich praktizierter Gegenstrategien der Wirkung von Zwang und Willkür, die Netzwerke tendenziell unterminieren, oft nicht entziehen. Rechtsverstöße werden oft nicht, und wenn, dann selektiv geahndet. Auch der Hinweis, dass Netzwerke in Demokratien an repräsentative Institutionen gekoppelt sein müssten, damit in ihnen positive Erträge realisiert werden können, verfängt für Russland nicht. Diese Institutionen sind nicht effektiv, es ermangelt ihnen an Legitimation, und sie spiegeln allenfalls eine begrenzte pluralistische Vielfalt wider.

An die Ergebnisse des Projekts knüpfen weitere Forschungsperspektiven an. Zum einen sind Untersuchungen auf der Zeitachse sinnvoll, da diese Auskunft darüber geben

können, ob sich zwischen den Akteuren tragfähige Beziehungen ausbilden und unter welchen Bedingungen sich Netzwerke verstetigen oder sich auflösen. Zum anderen ist die Rolle von Unternehmen, die besonders ressourcenstarke Akteure darstellen, in solchen Settings bislang nur rudimentär erforscht. Schließlich lohnt sich nicht nur ein Vergleich auf regionaler Ebene, sondern auch zwischen autoritären bzw. hybriden Staaten, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie kausale Beziehungen herausarbeiten zu können.

Neues Stadt-Land-Cleavage in der österreichischen Politik? Eine Untersuchung anhand der Bundespräsidentenwahlen 2016

Franz Fallend

1. Einleitung

Die Wahl des österreichischen Bundespräsidenten 2016¹ erzielte größere internationale Aufmerksamkeit, als es für diese Wahl sonst üblich ist. Dafür können mehrere Gründe ins Treffen geführt werden:

- Schon der erste Wahlgang endete mit einer Überraschung: Die seit 1945 dominierenden Parteien, die *Sozialdemokratische Partei Österreichs* (SPÖ) und die christdemokratische *Österreichische Volkspartei* (ÖVP), schafften es beide nicht, ihre Kandidaten in die notwendige Stichwahl zu bringen. Damit war klar, dass Österreich erstmals in seiner Geschichte einen Bundespräsidenten haben würde, der keiner dieser Parteien angehört. Der in den 1980er Jahren eingeläutete Niedergang der Großparteien erlebte eine neuen Höhe-(Tief-)punkt.
- Die Stichwahl zwischen dem grünen Kandidaten Alexander Van der Bellen und dem von der rechtspopulistischen *Freiheitlichen Partei Österreichs* (FPÖ) aufgestellten Kandidaten Norbert Hofer endete mit einem (vorläufigen) Sieg Van der Bells. Die FPÖ nützte jedoch bei der Auszählung der Briefwahlstimmen in einigen Wahlkreisen aufgetretene Unregelmäßigkeiten, um das Ergebnis vor dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) anzufechten. Tatsächlich hob der VfGH die Stichwahl wegen Rechtswidrigkeit und der damit gegebenen theoretischen Möglichkeit von Wahlmanipulationen auf – was ihm seitens Rechts- wie PolitikwissenschaftlerInnen und Medien die Kritik des Formalismus, der Statistik- und damit Wissenschaftsfeindlichkeit und der Weltfremdheit eintrug² – und ordnete eine Wahlwiederholung für ganz Österreich an.
- Politisch weniger relevant, aber für Österreich peinlich und ein gefundenes Fressen für KabarettistInnen und Medien war die Tatsache, dass der erste für die Wiederholungswahl festgesetzte Termin wegen nicht klebender Briefwahlkuverts verschoben werden musste. Angesichts hässlicher Kritik aus dem In- und Ausland – die Süddeutsche Zeitung sprach von „Klebergate“,³ die französische Zeitung „Le Monde“ von einem „fiasco démocratique“⁴ – fühlte sich der frühere

1 Erste wissenschaftliche Analysen über die Wahl enthält unter anderem folgende Publikation der Politischen Akademie der ÖVP: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Karner, Stefan/Halper, Dietmar (Hrsg.) 2017: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2016, Wien. Aggregierte Umfragedaten zu den drei Wahlgängen finden sich auf der Website des Meinungsforschungsinstituts SORA: <http://www.sora.at/themen/wahlverhalten/wahlanalysen.html> (06.08.2017).

2 Die in Fn. 1 genannte Publikation enthält vier Beiträge zum Erkenntnis des VfGH, zwei eher unterstützend (d. h. die Motive des VfGH aus juristischer Sicht für Laien erklärend), zwei klar negativ.

3 Bundespräsidentenwahl: Österreich im Klebergate, in: Süddeutsche Zeitung vom 12.09.2016.

4 L'Autriche reporte le «troisième tour» de l'élection présidentielle, in: Le Monde vom 12.09.2016.

Bundespräsident Heinz Fischer bemüht, darauf hinzuweisen, dass Österreich keine „Bananenrepublik“⁵ sei.

- Schließlich setzte sich Van der Bellen auch bei der Wiederholungswahl – noch deutlicher als bei der aufgehobenen Stichwahl – gegenüber Hofer durch. Vor dem Hintergrund einer scheinbar unaufhaltsamen Erstarkung des (Rechts-)Populismus in vielen europäischen Ländern, der zeitgleichen Entscheidung der BritInnen zum Austritt aus der Europäischen Union („Brexit“) und der Wahl des populistisch und nationalistisch agierenden Geschäftsmanns und TV-Show-Produzenten Donald Trump zum US-amerikanischen Präsidenten hatten die österreichischen Bundespräsidentenwahlen ein breites internationales Interesse geweckt.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Ergebnisse der österreichischen Bundespräsidentenwahlen und richtet dabei ein besonderes Augenmerk auf einen vielleicht weniger aufregenden, aber in einigen Medien doch thematisierten Aspekt mit föderalismus- bzw. regionalpolitischem Bezug: nämlich das „sehr markante[...] Stadt-Land-Gefälle“.⁶ Schon im ersten Wahlgang hatte sich gezeigt, dass Hofer besonders in ländlichen Regionen, Van der Bellen hingegen in den städtischen Zentralräumen erfolgreich war. Letztlich siegte Van der Bellen in allen neun Landeshauptstädten, Hofer in 1.420 von 2.100 (also in mehr als zwei Dritteln der) Gemeinden. Das genauere Ausmaß und mögliche Ursachen für dieses Phänomen sollen im zweiten Teil des Beitrages näher untersucht werden.

2. Theorie(n) des Wahlverhaltens

Bevor jedoch in die empirische Analyse eingetaucht wird, sollen kurz einige theoretische Überlegungen zur Frage formuliert werden, welche Faktoren individuelles Wahlverhalten beeinflussen und welche Rolle dabei das Stadt-Land-Cleavage spielt. In der wissenschaftlichen Literatur werden drei grundlegende Erklärungsansätze für das Wahlverhalten unterschieden:

Nach der *soziologischen oder sozialstrukturellen Theorie* ist es letztlich die soziale Position des bzw. der Einzelnen, die das Wahlverhalten bestimmt. In der mikrosoziologischen Variante der Theorie, die auf eine klassische Studie von Paul F. Lazarsfeld und MitarbeiterInnen zurückgeht,⁷ üben die Familie und der Freundeskreis den stärksten Einfluss aus. Der sozioökonomische Status, die Religionszugehörigkeit und die Wohngegend erzeugen eine „politische Prädisposition“. In der Literatur wird der mikrosoziologischen Variante heute nur mehr begrenzte Erklärungskraft zugemessen, da in der

5 Alt-BP Fischer: Österreich „Gegenteil einer Bananenrepublik“, in: Kurier vom 24.09.2016.

6 Plasser, Fritz/Sommer, Franz 2017: Bundespräsidentenwahlen 2016: Politische Einstellungen und Motive der Wähler, regionale Trends und Wählerströme: Erster Wahlgang 24.4., Stichwahl 22.5., Wiederholung der Stichwahl 4.12., in: Khol, Andreas et al. 2017 (Fn. 1), S. 3-35 (S. 17).

7 Vgl. Lazarsfeld, Paul F./Berelson, Bernard/Gaudet, Hazel 1944: The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign, New York.

modernen Gesellschaft mit ihrer hohen Mobilität, Bildungsexpansion und Tendenz zur Individualisierung immer weniger Menschen in einem homogenen sozialen Umfeld leben. Vielmehr seien *Cross Pressures* zwischen verschiedenen sozialen Faktoren, aus denen sich kein eindeutiges Wahlverhalten ableiten lasse, die Regel. Da die mikrosoziologische Variante auch keine wirkliche Erklärung dafür bietet, *welche* Partei von Menschen in einer bestimmten sozialen Position gewählt wird, ist sie durch eine makrosoziologische Variante ergänzt worden. Laut Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan⁸ haben die nationale und die industrielle Revolution historisch zur Ausbildung von vier zentralen gesellschaftlichen Konfliktlinien (*Cleavages*) geführt: Zentrum-Peripherie, Kirche-Staat, Stadt-Land und Arbeit-Kapital. Diese *Cleavages* wurden politisiert, durch Interessengruppen und vor allem durch politische Parteien, und formten – jedenfalls bis in die 1960er Jahre – eine stabile Basis der Parteiensysteme. Die makrosoziologische Variante konnte stabiles Wahlverhalten gut erklären (ein religiöser Mann wählte christdemokratisch, eine Arbeiterin sozialdemokratisch usw.). Allerdings sind diese KernwählerInnengruppen nach 1945 deutlich geschrumpft, sodass sich damit nur mehr ein kleiner Teil der WählerInnenschaft der Parteien erklären lässt.⁹

Im Mittelpunkt des zweiten Ansatzes, der *sozialpsychologischen Theorie*,¹⁰ steht das Konzept der Parteiidentifikation, das heißt einer stabilen affektiven Parteiorientierung. Gemäß eines sogenannten „Kausalitätstrichters“, der von persönlichen politischen Erfahrungen und Einstellungen geprägt ist, wirkt die Parteiidentifikation ihrerseits wie ein Wahrnehmungsfilter bei der Beurteilung politischer KandidatInnen und Themen (*Issues*). Wie bei der soziologischen Theorie sind auch hier *Cross Pressures* denkbar. Aufgrund der Berücksichtigung kurzfristiger Einflussfaktoren (KandidatInnen, *Issues*) eignet sich diese Theorie gut dazu, Wechselwahlverhalten zu erklären. Angemerkt wurde allerdings, dass das Gewicht der drei Haupteinflussfaktoren von Wahl zu Wahl variieren könne und dass – aufgrund gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse – die Intensität der Parteiidentifikation in den letzten Jahrzehnten merklich zurückgegangen sei. Daher besitze auch diese Theorie nur mehr beschränkte Erklärungskraft.¹¹

Gemäß dem dritten Ansatz, der *Theorie des rationalen Wahlverhaltens* (*Rational Choice*), wägen mündige BürgerInnen bei ihrer Wahlentscheidung ab, welche Partei ihnen als Regierungspartei den größten Nutzen bringen kann. Sie orientieren sich dabei an *Issues* und an der Parteien bzw. PolitikerInnen zugeschriebenen Problemlösungskompetenz, bei mangelnden Informationen auch an ihrer Parteiidentifikation. Auch ProtestwählerInnen, die eine kleine radikale Partei ohne wirkliche Machtchance wählen, kann gemäß dieser Theorie „rationales“ Verhalten zugeschrieben werden, weil sie

8 Vgl. Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. An Introduction, in: Lipset Seymour Martin/Rokkan Stein (Hrsg.): Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York, S. 1-64.

9 Vgl. Roth, Dieter 2008: Empirische Wahlforschung: Ursprung, Theorien, Instrumente und Methoden, Wiesbaden, S. 29-42.

10 Siehe dazu das klassische Werk von Campbell, Angus Converse, Philip E./Miller, Warren/Stokes, Donald E. (Hrsg.) 1960: The American Voter, New York.

11 Vgl. Roth 2008 (Fn. 9), S. 42-51.

dadurch größere Parteien zu einer Änderung ihrer Politik veranlassen können. Dennoch wurde an diesem Ansatz häufig sein „unrealistisches“ Menschenbild kritisiert.¹²

Zusammengefasst enthält die Literatur über Theorien des Wahlverhaltens einige Anknüpfungspunkte, die zur Erklärung der Ergebnisse der österreichischen Bundespräsidentenwahlen 2016 herangezogen werden können: Sozialstrukturelle Faktoren (Beruf, Religion, Wohngegend) sollten keine besondere Rolle spielen. Ebenso sollte die Parteiidentifikation keinen allzu starken Einfluss auf das Wahlverhalten haben. Eine größere Bedeutung sollte hingegen Themen (*Issues*) sowie – bei einer Personenwahl wie der Bundespräsidentenwahl nahezu unausweichlich – KandidatInnen zukommen. Das Stadt-Land-Cleavage sollte dementsprechend nur geringen Einfluss haben.

3. KandidatInnen, Wahlergebnisse und politisches Umfeld

Bevor näher auf die Rolle des Stadt-Land-Cleavages bei den Bundespräsidentenwahlen 2016 eingegangen wird, sollen als Hintergrund die zentralen Abläufe und Ergebnisse beschrieben werden.

3.1 Der erste Wahlgang am 24. April 2016

Zum ersten Wahlgang traten folgende KandidatInnen an: Die SPÖ nominierte den ehemaligen Präsidenten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) und Sozialminister Rudolf Hundstorfer, die ÖVP den ehemaligen Klubobmann, Nationalratspräsidenten und Obmann des Seniorenbundes Andreas Khol. Die FPÖ schickte den stellvertretenden Parteiobmann und dritten Nationalratspräsidenten Norbert Hofer ins Rennen. Die Grünen setzten auf ihren langjährigen Nationalratsabgeordneten (1994-2012) und Parteiobmann (1997-2008), den Ökonomen Alexander Van der Bellen. Vervollständigt wurde die Liste der KandidatInnen mit der ehemaligen Präsidentin des Obersten Gerichtshofs (OGH), Irmgard Griss, die als parteiunabhängige Kandidatin auftrat, sowie mit dem Bauunternehmer, Geschäftsmann und Society-Star Richard Lugner.

Obwohl der österreichische Bundespräsident vor allem repräsentative Aufgaben innehat (Vertretung der Republik nach außen, Oberbefehl über das Bundesheer, formale Beurkundung von Gesetzen etc.),¹³ wurden im Wahlkampf von den KandidatInnen selbst, aber auch von den Medien immer wieder aktuelle Politikinhalt (im Sinne von *Policies*) und Problemlösungen thematisiert, für die in erster Linie eigentlich Bundesregierung und Nationalrat zuständig sind. So hatte laut Einschätzung der Politikwissenschaftler und Meinungsforscher Fritz Plasser und Franz Sommer die 2015 ausgebrochene Flüchtlingskrise „[d]en vermutlich stärksten Einfluss“¹⁴ auf die Wahl der Kandida-

12 Vgl. ebenda, S. 51-55. Alle drei Ansätze werden ausführlicher in folgendem Sammelband erläutert: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.) 2014: Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden.

13 Vgl. Müller, Wolfgang C. 2006: Der Bundespräsident, in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmart/Müller, Wolfgang C./Talos, Emmerich (Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch, Wien, S. 188-200.

14 Plasser/Sommer 2017 (Fn. 6), S. 7.

tInnen, was die sozialpsychologische, besonders aber die *Rational Choice*-Theorie und deren Betonung der *Issue*-Orientierung der WählerInnen stützen würde. Die Flüchtlingskrise bzw. der politische Umgang damit spaltete besonders die WählerInnen von Hofer und Van der Bellen: Während laut einer drei Wochen nach dem 1. Wahlgang vom Institut für Marktforschung und Regionalumfragen (M&R) durchgeführten Umfrage (n = 1.000) 61 Prozent der befragten ÖsterreicherInnen die Möglichkeiten des Landes, weitere Flüchtlinge aufzunehmen, als „bereits erschöpft“ ansahen, waren es unter den Hofer-WählerInnen 84 Prozent, unter denjenigen Van der Bellens 25 Prozent¹⁵ – die im Vergleich zu den WählerInnen der übrigen KandidatInnen mit Abstand höchsten bzw. niedrigsten Werte.

Und gerade diese beiden – die WählerInnen am stärksten polarisierenden – Kandidaten, Hofer und Van der Bellen, waren es, die bei einer Wahlbeteiligung von 68,5 Prozent den Sprung in die Stichwahl schafften (siehe Tabelle 1). Das blamable Abschneiden der beiden Kandidaten der Regierungsparteien, Hundstorfer bzw. Khol, dürfte wohl auch die WahlstrategInnen in SPÖ und ÖVP erstaunt haben. Dass Hofer mit knapp 35 Prozent entgegen den meisten Umfragen als klarer Sieger aus dem ersten Wahlgang hervorging, führten MeinungsforscherInnen auf umfangreiche WählerInnenbewegungen in den Tagen vor der Wahl zurück.¹⁶

Tabelle 1: Ergebnis der Bundespräsidentenwahl, 1. Wahlgang

KandidatIn	Irmgard Griss	Norbert Hofer	Rudolf Hundstorfer	Andreas Khol	Richard Lugner	Alexander Van der Bellen
Partei	Unabhängig	FPÖ	SPÖ	ÖVP	Unabhängig	Grüne
Stimmenanteil (in %)	18,94	35,05	11,28	11,12	2,26	21,34

Quelle: Bundesministerium für Inneres.

Das überraschende Wahlergebnis „markiert den definitiven Zusammenbruch und Zerfall traditioneller Parteibindungen“¹⁷ in Österreich, wie Plasser und Sommer formulierten. Laut ihren Daten vertrauten 54 Prozent der zum Wahlzeitpunkt befragten BürgerInnen den politischen Parteien und PolitikerInnen „insgesamt nur wenig“, weitere 24 Prozent „überhaupt nicht“.¹⁸ Die Zeitung „Der Standard“ erkannte im Wahlergebnis einen „Niedergang der Großparteien“,¹⁹ da unter dem feststellbaren Zerfall der Parteibindungen in erster Linie die langjährigen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP leiden. Als weiterer Beleg dafür mag dienen, dass laut Wahltagsbefragung der Institute SORA und ISA (n = 1.210) 44 Prozent der befragten ÖsterreicherInnen „eher nicht“ und 24 Prozent „gar nicht“ zufrieden mit der Arbeit der SPÖ-ÖVP-Bundesregierung waren.²⁰

15 Vgl. ebenda, S. 7-8.
16 Vgl. Meinungsforscher Hofinger: „Last-Minute-Änderung war sichtbar“, in: Der Standard vom 25.04.2016.
17 Plasser/Sommer 2017 (Fn. 6), S. 4.
18 Vgl. ebenda, S. 6.
19 Der Niedergang der Großparteien in einer Grafik, in: Der Standard vom 26.04.2016.
20 Vgl. Zandonella, Martina/Perlot, Flooh 2016a: Wahltagsbefragung und Wählerstromanalyse: BundespräsidentInnenwahl 2016, Wien. http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2016_BP-Wahl_Grafiken-Wahltagsbefragung.pdf, Grafik 18 (06.08.2017).

Diese Analysen entsprechen den oben gemachten theoretischen Ausführungen über die Parteiidentifikation und deren abnehmende Nützlichkeit für die Prognose von Wahlergebnissen. Die Mobilität der WählerInnenschaft war enorm: 68% der SPÖ- und 66% der ÖVP-WählerInnen bei der Nationalratswahl 2013 wählten im 1. Wahlgang der Bundespräsidentenwahlen 2016 *nicht* den Kandidaten ihrer Partei.²¹ Das „Bild einer volatilen, mehrheitlich parteiungebundenen Wählerschaft und parteipolitisch heterogen zusammengesetzter Unterstützergruppen der beiden Stichwahlkandidaten“²² ließen einen spannenden zweiten Wahlgang erwarten, zumal sich dafür ja auch die noch verbliebenen SPÖ- und ÖVP-treuen sowie die Griss-WählerInnen neu orientieren mussten.

3.2 Die erste (nachträglich aufgehobene) Stichwahl am 22. Mai 2016

Die Tatsache, dass bei der Stichwahl ein Vertreter der FPÖ und einer der Grünen aufeinandertrafen – zweier Parteien, die in der innenpolitischen Auseinandersetzung häufig zwei Gegenpole bilden –, verstärkte den Eindruck einer polarisierten österreichischen Gesellschaft. „Die Bruch- und Spannungslinien zwischen den beiden Wählerschaften beschränkten sich nicht auf auffallende soziostrukturelle Unterschiede nach Geschlecht, Alter, formaler Bildung und beruflicher Qualifikation, sondern widerspiegeln zwei konträre Lebensrealitäten und Einstellungen zur Politik, die sich in dieser Schärfe bislang bei keiner bundesweiten Wahl abzeichneten.“²³

Diese Polarisierung dürfte jedoch auch mobilisierend gewirkt haben. Gegenüber dem ersten Wahlgang stieg die Wahlbeteiligung bei der ersten (nachträglich aufgehobenen) Stichwahl deutlich an, und zwar von 68,5 auf 72,7 Prozent. Laut Wahltagsbefragung des SORA- und des ISA-Instituts (n = 1.222) erklärten 55 Prozent der Befragten, dass es um eine „Richtungsentscheidung für Österreich“ gegangen sei (während für 37% Prozent die „Person des künftigen Bundespräsidenten“ im Vordergrund gestanden hatte).²⁴

Das Wahlergebnis (siehe Tabelle 2) fiel denkbar knapp aus: lediglich 30.863 Stimmen trennten Van der Bellen von Hofer. Die M&R-Umfrage und die SORA-/ISA-Wahltagsbefragung bestätigten tief reichende Spaltungen in der WählerInnenschaft: Von den (insgesamt nur) 22 Prozent der Befragten, die angaben, dass sie den politischen Parteien und PolitikerInnen „im Großen und Ganzen vertrauen“, kreuzten 73 Prozent auf ihrem Stimmzettel Van der Bellen an. Hingegen wählten von den 24 Prozent der Befragten, die ihnen „überhaupt nicht vertrauen“, 76 Prozent Hofer. 70 Prozent der WählerInnen, deren Lebensstandard sich laut eigener Auskunft in den letzten Jahren verschlechtert hatte, entschieden sich für Hofer. Hingegen gaben 73 Prozent der WählerInnen, die ihren Lebensstandard gegenwärtig und auch für die Zukunft positiv beur-

21 Vgl. ebenda, Grafik 4.

22 Plasser/Sommer 2017 (Fn. 6), S. 9.

23 Ebenda, S. 19.

24 Vgl. Zandonella, Martina/Perlot, Flooh 2016b: Wahltagsbefragung und Wählerstromanalyse: BundespräsidentInnenwahl 2016, Wien. http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2016_BP-Stichwahl_Grafiken-Wahltagsbefragung.pdf, Grafik 15 (06.08.2017).

teilten, Van der Bellen ihre Stimme.²⁵ Für Hofer stimmten außerdem 60 Prozent der Männer, 86 Prozent der ArbeiterInnen, 55 Prozent der PflichtschulabsolventInnen und 67 Prozent der Lehrlinge, für Van der Bellen 60 Prozent der Frauen, 60 Prozent der Angestellten, 73 Prozent der MaturantInnen und 81 Prozent der HochschulabsolventInnen. Während die Hofer-WählerInnen zu 77 Prozent der Aussage „Österreich braucht einen starken Präsidenten, der Regierung und Parlament sagt, was sie tun sollen“ sehr oder ziemlich zustimmten, waren es bei den Van der Bellen-WählerInnen nur 43 Prozent. Schließlich ging es 48 Prozent der Van der Bellen-WählerInnen zuvorderst darum, mit ihrer Stimme einen Bundespräsidenten Hofer zu verhindern (nur 29 Prozent wählten ihn, weil sie ihn als Gewinner sehen wollten) – bei Hofer lagen die entsprechenden Werte bei 31 bzw. 39 Prozent.²⁶

Auch wenn diese Werte einen nach wie vor hohen Einfluss sozialstruktureller Faktoren auf das Wahlverhalten zu belegen scheinen (und damit den obigen theoretischen Ausführungen zum mikrosoziologischen Ansatz widersprechen), sollte nicht übersehen werden, dass eine Stichwahl zwangsläufig zu einer „Zuspitzung“ führt – im Fall der österreichischen Bundespräsidentenwahlen 2016 umso mehr, als hier die „extremere“ Kandidaten übrigblieben, während die „moderateren“ schon im ersten Wahlgang ausgeschieden waren.

Tabelle 2: Ergebnis der Bundespräsidentenwahl, 2. Wahlgang

Kandidat	Norbert Hofer	Alexander Van der Bellen
Stimmenanteil (in %)	49,65	50,35

Quelle: Bundesministerium für Inneres.

Wie bereits erwähnt, konnte sich Van der Bellen nur kurz über seinen vermeintlichen Sieg freuen, weil die FPÖ das Wahlergebnis beim VfGH anfocht. Das knappe Ergebnis und die Tatsache, dass viele FPÖ-AnhängerInnen nicht verstehen konnten oder wollten, dass Hofer am Wahlabend (nach Auszählung der Urnenstimmen) 51,9 Prozent der Stimmen erhalten hatte, am folgenden Tag (nach Hinzuzählung der Briefwahlstimmen) aber nur mehr auf 49,7 Prozent kam, mag zur Anfechtung beigetragen haben. Am 1. Juli 2016 erfolgte schließlich die Aufhebung der Stichwahl durch den VfGH.²⁷

25 Vgl. Plasser/Sommer 2017 (Fn. 6), S. 20-21.

26 Vgl. Zandonella/Perlot 2016b (Fn. 24), Grafiken 4, 7, 8, 17 und 20.

27 Auch wenn der VfGH dem Aufhebungsantrag stattgab, soll hier darauf hingewiesen werden, dass er in seinem Erkenntnis ausdrücklich festhielt, im Beweisverfahren keine Anhaltspunkte für *tatsächlich* erfolgte Wahlmanipulationen gefunden zu haben – stattdessen berief er sich auf seine ständige Rechtsprechung, wonach zur Sicherung des Vertrauens der BürgerInnen in ordnungsgemäß durchgeführte Wahlen als Fundament der Demokratie schon die *theoretische* Möglichkeit von Wahlmanipulationen zur Aufhebung einer Wahl führen müsse. Vgl. Poier, Klaus 2017: Vorhersehbar und unausweichlich: Anmerkungen zur Aufhebung der Bundespräsidenten-Stichwahl 2016 durch den Verfassungsgerichtshof, in: Khol, Andreas et al. (Fn. 1), S. 85-97 (S. 85).

3.3 Die zweite Stichwahl am 4. Dezember 2016

Aufgrund der Tatsache, dass sich die Bundespräsidentenwahlen schon bald ein Jahr hinzogen und ja auch keine neuen Themen oder Argumente mehr zu erwarten waren, gestaltete sich der Wahlkampf für die zweite Stichwahl wenig intensiv. Dennoch stieg die Wahlbeteiligung neuerlich leicht an, und zwar auf 74,2 Prozent. Dieses Mal erbrachte die Wahl einen deutlichen Sieg Van der Bellens, der am Ende 348.231 Stimmen vorne lag (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Ergebnis der Bundespräsidentenwahl, Wiederholung des 2. Wahlgangs

Kandidat	Norbert Hofer	Alexander Van der Bellen
Stimmenanteil (in %)	46,21	53,79

Quelle: Bundesministerium für Inneres.

Es war nicht weiter verwunderlich, dass dieselben gesellschaftlichen Spannungs- und Bruchlinien bzw. Wahlmotive, die bereits bei der ersten (später für ungültig erklärten) Stichwahl sichtbar geworden waren, sich auch bei der Analyse der zweiten Stichwahl offenbarten,²⁸ weshalb hier auf eine ausführlichere Darstellung verzichtet werden kann. Auffallend ist laut SORA/ISA-Daten jedoch, dass sich bei der zweiten im Vergleich zur ersten Stichwahl deutlich mehr Van der Bellen-AnhängerInnen unter folgenden Bevölkerungsgruppen befanden: jüngeren WählerInnen bis 29 (58 gegenüber zuvor 54 Prozent), PensionistInnen (56 gegenüber zuvor 51 Prozent) sowie Personen mit positiver Einschätzung der künftigen Entwicklung der Lebensqualität (73 gegenüber zuvor 52 Prozent).²⁹ Noch stärker als bei der ersten Stichwahl trat diesmal das Motiv, den Gegenkandidaten zu verhindern, zutage: 64 Prozent der Van der Bellen-WählerInnen bzw. 43 Prozent der Hofer-WählerInnen führten dieses Motiv als maßgeblich für ihre Wahl an. Unter denjenigen Van der Bellen-WählerInnen, die Hofer verhindern wollten, begründeten 32 Prozent ihre Entscheidung mit dem Argument, dass Hofer „zu rechte (extreme) Ansichten“ habe, sowie 20 Prozent damit, dass er „dem Ansehen Österreichs im Ausland schaden“ würde. Unter denjenigen Hofer-WählerInnen, die Van der Bellen verhindern wollten, gaben 28 Prozent an, dass er „Kandidat der Grünen“ sei, sowie 27 Prozent, dass er „zu alt“ sei.³⁰

Aufgrund der in der Zwischenzeit erfolgten „Brexit“-Entscheidung der BritInnen vom 23.06. hatte im Wahlkampf auch das Thema Europäische Union einen höheren Stellenwert erhalten. Die FPÖ ist bei Nationalratswahlen seit Jahren damit erfolgreich, dass sie, unterstützt vom Boulevardblatt „Kronenzeitung“, die in der Bevölkerung weit verbreitete EU-Skepsis für ihre Zwecke nutzt. Als Hofer jedoch nach der „Brexit“-Abstimmung auch eine Abstimmung über den „Öxit“ in Aussicht stellte,³¹ sollte sich

28 Vgl. Plasser/Sommer 2017 (Fn. 6), S. 25.
29 Vgl. Zandonella, Martina/Perlot, Flooh 2016c: Wahltagsbefragung und Wählerstromanalyse: BundespräsidentInnenwahl 2016 – Wiederholung der Stichwahl, Wien. http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2016_BP-Wiederholung_Grafiken-Wahltagsbefragung.pdf, Grafiken 9, 11 und 15 (06.08.2017).
30 Vgl. 64 Prozent wählten Van der Bellen, um Hofer zu verhindern, in: Kurier vom 06.12.2016; Plasser/Sommer 2017 (Fn. 6), S. 26-28, 30 und 33.
31 Vgl. Hofer: „In einem Jahr Entscheid über Öxit“, in: Österreich vom 25.06.2016.

das als wahlstrategischer Fehler herausstellen. Laut einer kurz vor der Wahl unter erklärten Hofer- bzw. Van der Bellen-AnhängerInnen durchgeführten Online-Umfrage von GfK Austria traten nämlich 65 Prozent der Befragten für den Verbleib Österreichs in der EU ein, nur 27 Prozent für einen Austritt. Innerhalb dieser beiden Gruppen zeigte sich jedoch wieder die typische Spaltung: Von den BefürworterInnen eines Verbleibs in der EU sprachen sich 72 Prozent für Van der Bellen aus, von den BefürworterInnen eines Austritts 83 Prozent für Hofer.³² Bei den Wahlmotiven gaben 65 Prozent der Van der Bellen-WählerInnen an, dass seine Pro-EU-Haltung für sie sehr wichtig gewesen sei. Umgekehrt war für (nur) 43 Prozent der Hofer-WählerInnen seine kritische Haltung zur EU ein sehr wichtiges Wahlmotiv.³³ Da Van der Bellen sich im Wahlkampf klar pro-EU positioniert hatte, während Hofer in typisch rechtspopulistischer Manier deutlich EU-kritischer aufgetreten war, wurde Hofers Niederlage in internationalen Medien als „unexpected boost for the E.U.“³⁴ gewertet.

4. Die Rolle des Stadt-Land-Cleavages

Nach der Darstellung allgemeinerer Wahlanalysen soll nun im Folgenden speziell darauf eingegangen werden, welche Rolle das Stadt-Land-Cleavage bei den Bundespräsidentenwahlen 2016 spielte. Dazu werden im Folgenden die auf die Gemeindeebene heruntergebrochenen Wahlergebnisse näher analysiert, wobei die Bundeshauptstadt Wien wegen ihrer Größe (2017: 1,87 Millionen EinwohnerInnen) ausgeklammert wird. Insgesamt bestehen in Österreich derzeit 2.100 Gemeinden, wobei 1.846 davon (das heißt 88,6 Prozent) weniger als 5.000 EinwohnerInnen haben; bloß 26 Gemeinden zählen mehr als 30.000 EinwohnerInnen.³⁵ Österreich ist also von Klein- und Kleinstgemeinden geprägt.

Bereits eine Aufschlüsselung, in wie vielen Gemeinden die KandidatInnen bei den Bundespräsidentenwahlen jeweils gewonnen haben, liefert interessante Befunde.³⁶ Hofer gewann im ersten Wahlgang in sagenhaften 93,7 Prozent (!) aller Gemeinden, also in den allermeisten Klein- und Kleinstgemeinden, zumindest eine relative Mehrheit der Stimmen. Auch in der Mehrzahl der Landeshauptstädte lag er vorne; Van der Bellen siegte lediglich in Graz, Innsbruck und Wien (siehe Tabelle 4). Auch bei den beiden Stichwahlen gewann Hofer in der überwältigenden Zahl der Gemeinden eine (diesmal

32 Vgl. Kurier 2016 (Fn. 30); Plasser/Sommer 2017 (Fn. 6), S. 26-27.

33 Vgl. Zandonella/Perlot 2016c (Fn. 29), Grafiken 4 und 5.

34 The defeat of Austria's far-right presidential candidate is an unexpected boost for the E.U., in: Washington Post vom 04.12.2016.

35 Vgl. Statistik Austria 2017: Gemeindegrößenklassen mit der Einwohnerzahl 2017. http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720 (06.08.2017).

36 Die folgenden Analysen der Gemeindewahlergebnisse beziehen nur die Urnenstimmen, nicht die Briefwahlstimmen ein, da die Briefwahlstimmen auf Bezirksebene ausgezählt und somit nicht den Gemeinden zugerechnet werden können. Bei der wiederholten (zweiten) Stichwahl nutzten 8,9 Prozent der gültig Wählenden die Möglichkeit der Briefwahl.

absolute) Mehrheit der Stimmen; allerdings konnte Van der Bellen bei der zweiten Stichwahl seinen diesbezüglichen Rückstand verkleinern (siehe Tabelle 5).

Tabelle 4: KandidatInnensiege in den Gemeinden, 1. Wahlgang

KandidatIn	Irmgard Griss	Norbert Hofer	Rudolf Hundstorfer	Andreas Khol	Alexander Van der Bellen
Siege in ... Gemeinden (in Klammer Anteil in %)	20 (0,9)	1.966 (93,7)	8 (0,4)	48 (2,3)	57 (2,7)

Anmerkung: Der 6. Kandidat Richard Lugner trug in keiner Gemeinde den Sieg davon.

Quelle: Bundesministerium für Inneres; eigene Berechnungen.

Tabelle 5: KandidatInnensiege in den Gemeinden, 1. und 2. Stichwahl

Kandidat		Norbert Hofer	Alexander Van der Bellen
Siege in ... Gemeinden (in Klammer Anteil in %)	1. Stichwahl (nachträglich aufgehoben)	1.688 (80,4)	411 (19,6)
	2. Stichwahl	1.420 (67,7)	679 (32,3)

Quelle: Bundesministerium für Inneres; eigene Berechnungen.

Die Tabellen 4 und 5 in Verbindung mit der erwähnten kleingemeindlichen Struktur Österreichs legen bereits die Vermutung nahe, dass Hofer insbesondere „am Land“ gewonnen haben musste. Um genauer zu analysieren, in Gemeinden *welchen Typs* er gewonnen hat, werden im Folgenden die Wahlergebnisse mit Daten über die Struktur bzw. den Charakter der Gemeinden in Bezug gesetzt. Dabei wird die von der Europäischen Kommission entwickelte Klassifikation des Urbanisierungsgrads („*Degree of Urbanisation*“, DEGURBA) zugrunde gelegt.³⁷ In dieser Klassifikation werden – je nach Bevölkerungsdichte – drei Typen von Gemeinden unterschieden: „dünn besiedelte Gebiete“ (ländliche Gebiete), „Gebiete mit mittlerer Bevölkerungsdichte“ (Klein-, Vorstädte) sowie „dicht besiedelte Gebiete“ (Großstädte, urbane Zentren). Die Ergebnisse können den Tabellen 6 und 7 entnommen werden.

Tabelle 6: KandidatInnensiege nach Gemeindetypen, 1. Wahlgang

KandidatIn	Irmgard Griss	Norbert Hofer	Rudolf Hundstorfer	Andreas Khol	Alexander Van der Bellen
ländliche Gebiete (in Klammer Zeilenprozent)	16 (0,9)	1.617 (94,3)	8 (0,5)	48 (2,8)	25 (1,5)
Klein-, Vorstädte (in Klammer Zeilenprozent)	4 (1,0)	346 (91,1)	0 (0,0)	0 (0,0)	30 (7,9)
Großstädte, urbane Zentren (in Klammer Zeilenprozent)	0 (0,0)	3 (60,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (40,0)

Quellen: Bundesministerium für Inneres; Statistik Austria; Europäische Kommission/Eurostat; eigene Berechnungen.

37 Vgl. Statistik Austria 2017: Gliederung nach städtischen und ländlichen Gebieten. http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadt_land/index.html (06.08.2017); Europäische Kommission/Eurostat 2017: Degree of Urbanisation (DEGURBA) – Local Administrative Units, Brüssel. <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm> (06.08.2017).

Tabelle 6 bestätigt die Vermutung, dass Hofer im ersten Wahlgang vor allem die ländlichen Gemeinden eroberte, aber auch die große Masse der Klein- und Vorstädte fiel – dem allgemeinen Trend folgend – ihm zu. Bei der ersten Stichwahl zeigte sich bereits eine ausgeglichene Verteilung (siehe Tabelle 7): Während Hofer mehr als 85 Prozent der ländlichen Gebiete absahnte, konnte Van der Bellen immerhin 40 Prozent der Klein- und Vorstädte erobern. Bei der zweiten Stichwahl holte er in beiden Kategorien deutlich auf, bei den Klein- und Vorstädten konnte er die Mehrheit sogar umdrehen. Alle urbanen Zentren standen in beiden Stichwahlen mehrheitlich hinter dem späteren Bundespräsidenten.

Tabelle 7: Kandidatsiege nach Gemeindetypen, 2. Wahlgang und Wiederholung des 2. Wahlgangs

	Kandidat	Norbert Hofer	Alexander Van der Bellen
1. Stichwahl (nachträglich aufgehoben)	ländliche Gebiete	1.463	251
	(in Klammer Zeilenprozent)	(85,4)	(14,6)
	Klein-, Vorstädte	225	155
	(in Klammer Zeilenprozent)	(59,2)	(40,8)
	Großstädte, urbane Zentren	0	5
	(in Klammer Zeilenprozent)	(0,0)	(100,0)
2. Stichwahl	ländliche Gebiete	1.246	468
	(in Klammer Zeilenprozent)	(72,7)	(27,3)
	Klein-, Vorstädte	174	206
	(in Klammer Zeilenprozent)	(45,8)	(54,2)
	Großstädte, urbane Zentren	0	5
	(in Klammer Zeilenprozent)	(0,0)	(100,0)

Quelle: Bundesministerium für Inneres.

Mit den bisherigen Analysen konnte zwar empirisch nachgewiesen werden, dass ländliche Gebiete mehrheitlich den rechtspopulistischen FPÖ-Mann Norbert Hofer wählten, Klein-, Vor- und besonders GroßstadtbewohnerInnen hingegen mehrheitlich Van der Bellen zuneigten. Noch offen ist aber die Frage, *warum* sich diese Unterschiede im Wahlverhalten ergaben. Diese Frage lässt sich jedoch nur schwer untersuchen, da für die Bundespräsidentenwahlen nur die in Kapitel 3 präsentierten, aggregierten Ergebnisse (öffentlich und kostenlos) zur Verfügung stehen, nicht hingegen die diesen Ergebnissen zugrunde liegenden Individualdaten. Darüber hinaus gibt es für die österreichischen Gemeinden auch keine (öffentlich und kostenlos) zugänglichen Daten, die über andere soziale Faktoren als den Typus der Wohngegend – wie etwa die berufliche Struktur oder die Religionszugehörigkeit – informieren würden.³⁸

Um dennoch annäherungsweise möglichen Ursachen auf die Spur zu kommen, warum die BürgerInnen in den verschiedenen Typen von Gemeinden bei den Bundespräsi-

38 Bei der Verwendung jeglicher aggregierter Gemeindedaten ist vor der Gefahr des ökologischen Fehlschlusses zu warnen: Aus Zusammenhängen zwischen Variablen auf der aggregierten Ebene darf noch nicht geschlossen werden, dass diese Zusammenhänge auch auf der Individualebene bestehen. Siehe dazu den klassischen Aufsatz von Robinson, S. W. 1950: Ecological Correlations and the Behaviour of Individuals, in: American Sociological Review, Jg. 15, H. 3, S. 351-357.

dentenvahlen so gewählt haben, wie sie gewählt haben, soll abschließend der Datensatz des AUTNES-Projekts³⁹ zu Vergleichszwecken genutzt werden (siehe Tabelle 8).

Der AUTNES-Datensatz enthält – für die Nationalratswahlen 2013 – Individualdaten sowohl über die (Selbst-)Zuordnung der befragten Personen zu bestimmten Typen von Wohngegenden als auch über andere soziale Faktoren und politische Einstellungen, die laut den oben durchgeführten Analysen von Einfluss auf die Ergebnisse der Bundespräsidentenwahlen waren. Unter Berücksichtigung dessen, dass die AUTNES-Daten unter anderen politischen Umständen erhoben wurden und die Fragestellungen nicht genau dieselben waren wie bei den oben vorgestellten Studien zu den Bundespräsidentenwahlen, können bei aller gebotenen Vorsicht aus den in Tabelle 8 zusammengetragenen Daten folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Die stärkere Religiosität in ländlichen Regionen, insbesondere in Dörfern, könnte einen Einfluss auf die dort feststellbare Präferenz für Hofer ausgeübt haben. Während dieser auf Wahlplakaten mit „So wahr mir Gott helfe“ (als möglichen Zusatz zur Gelöbnisformel beim Amtseid) um Stimmen warb,⁴⁰ war Van der Bellen einst aus der (evangelischen) Kirche ausgetreten und zeigte im Wahlkampf nur ein schwaches Religionsbekenntnis.
- Das Ausmaß des Naheverhältnisses zu einer politischen Partei (bzw. die Partei-identifikation) scheint hingegen keine territoriale Grundlage zu besitzen – es ist in den verschiedenen Gemeindetypen ähnlich (niedrig) ausgeprägt.
- Hingegen dürfte das Ausmaß an Zufriedenheit mit der Demokratie (zumindest in der höchsten Kategorie) in Dörfern etwas geringer sein als in Kleinstädten und in Zentren von Großstädten, was zur stärkeren Unterstützung Van der Bellens in Letzteren beigetragen haben könnte.
- Auch hinsichtlich der Entwicklung des eigenen Lebensstandards bringen die Daten nur wenig Aufschlüsse, da die jeweiligen Werte über die verschiedenen Gemeindetypen hinweg nur eher geringfügig streuen.

39 *Austrian National Election Study* (AUTNES): Post-Election Survey. <http://www.autnes.at/data-download/nationalratswahl-2013> (06.08.2017).

40 Einige Kirchen sahen darin eine unzulässige politische Instrumentalisierung Gottes. Siehe FPÖ weist Kirchenkritik am Gottesbezug zurück, in: Der Standard, 24.10.2016.

Tabelle 8: Ausgewählte soziale Faktoren und politische Einstellungen nach Gemeindetypen

	Typ der Wohngegend	Dorf	Kleinstadt	Mittlere Stadt	Zentrum Großstadt	Stadt- rand Großstadt
Ausmaß der Religiosität (in Klammer Spaltenprozent)	überhaupt nicht	28 (6,9)	12 (7,5)	11 (10,3)	27 (22,1)	21 (11,9)
	nicht sehr	85 (20,9)	38 (23,6)	28 (26,2)	26 (21,3)	43 (24,3)
	eher	230 (56,5)	86 (53,4)	52 (48,6)	58 (47,5)	85 (48,0)
	sehr	64 (15,7)	25 (15,5)	16 (15,0)	11 (9,0)	28 (15,8)
Naheverhältnis zu Partei (in Klammer Spaltenprozent)	ja	147 (36,2)	63 (39,6)	36 (33,3)	40 (32,5)	68 (38,4)
	nein	259 (63,8)	96 (60,4)	72 (60,7)	83 (67,5)	109 (61,6)
Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie (in Klammer Spaltenprozent)	sehr	56 (13,7)	34 (21,0)	12 (11,0)	22 (17,7)	19 (10,6)
	eher	218 (53,4)	73 (45,1)	65 (59,6)	57 (46,0)	100 (56,0)
	wenig	101 (24,8)	37 (22,8)	23 (21,1)	35 (28,2)	39 (21,8)
	gar nicht	33 (8,1)	18 (11,1)	9 (8,3)	10 (8,1)	21 (11,7)
Erwartung höheren Lebensstandards in 10 Jahren (in Klammer Spaltenprozent)	sehr wahrscheinlich	28 (7,0)	9 (5,6)	3 (2,8)	16 (12,9)	11 (6,2)
	eher wahrscheinlich	109 (27,1)	39 (24,2)	28 (25,9)	27 (21,8)	44 (24,7)
	eher unwahrscheinlich	203 (50,5)	80 (49,7)	66 (61,1)	63 (50,8)	92 (51,7)
	sehr unwahrscheinlich	62 (15,4)	33 (20,5)	11 (10,2)	18 (14,5)	31 (17,4)

Anmerkung: n = 1.000 (die Kategorien „weiß nicht“ und „verweigert“ wurden nicht einberechnet).
 Quelle: AUTNES (Nationalratswahl 2013: Post-Election Survey); eigene Berechnungen.

5. Schluss

Der vorliegende Beitrag analysierte – mit Hilfe von Umfragedaten, offiziellen Statistiken zu den Gemeindewahlergebnissen und Daten zu den Gemeindestrukturen – die österreichischen Bundespräsidentenwahlen 2016. Ein besonderer Fokus lag dabei auf der Frage, welches Ausmaß das in den Wahlergebnissen zum Ausdruck kommende Stadt-Land-*Cleavage* (StadtbewohnerInnen wählten mehrheitlich den Grün-Kandidaten Van der Bellen, LandbewohnerInnen den FPÖ-Kandidaten Hofer) tatsächlich hatte und welche Ursachen dafür ausschlaggebend gewesen sein könnten.

Im ersten Teil wurde dargelegt, dass die Bundespräsidentenwahlen 2016 in mehrerlei Hinsicht einen markanten Bruch in der Entwicklung der österreichischen Innenpolitik darstellen. Deutlichster Indikator dafür war die Tatsache, dass – als Folge einer tiefen Krise des Vertrauens in die Regierungsparteien und deren Politik und einer dadurch bedingten enormen WählerInnenmobilität – die beiden Kandidaten der Regierungsparteien bereits im ersten Wahlgang scheiterten. Dass die Stichwahl folglich zwischen zwei als „extremer“ eingeschätzten Kandidaten ausgetragen werden musste, förderte die Polarisierung der Gesellschaft und führte zu deutlich sichtbaren *Cleavages* im Wahlverhalten, darunter auch dem Stadt-Land-*Cleavage*.

Die im zweiten Teil mit Unterstützung von Daten zur österreichischen Nationalratswahl 2013 (AUTNES) durchgeführte Analyse des in den Wahlergebnissen sichtbaren Stadt-Land-*Cleavages* liefert Hinweise darauf, dass dieser regional, je nach Gemeindetyp, von unterschiedlich stark ausgeprägter Religiosität und Demokratiezufriedenheit beeinflusst sein könnte. Bessere Daten und weitere Analysen sind jedoch notwendig, um diese – und andere – Zusammenhänge näher zu erforschen und um regionale von allgemeinen, nicht geographisch konzentrierten Trends und Erklärungsfaktoren trennen zu können.

Föderalismus durch Behördendekentralisierung?

Peter Bußjäger/Christoph Schramek

1. Tradiertes Föderalismusverständnis und dezentrale Organisation von Bundesstellen

Föderalismus bedeutet nach dem tradierten staatsrechtlichen Verständnis die Aufteilung der Staatsgewalt in Legislative und Exekutive auf verschiedene Ebenen. Demnach haben Bund und Glieder Anteil an den Staatsgewalten, während die Verfassung die entsprechenden Kompetenzen verteilt.¹

Die räumliche Dekentralisierung von Verwaltungseinrichtungen von gesamtstaatlicher Bedeutung wird demgegenüber als kein prägendes Merkmal des Bundesstaates betrachtet. Ungeachtet dessen spielt in vielen föderalen Systemen eine maßgebliche Rolle, dass wichtige Institutionen der Vollziehung auch außerhalb der Bundeshauptstadt angesiedelt sind, gerade weil Föderalismus Machtteilung und die Verhinderung von Machtakkumulation impliziert. Dies beginnt bereits damit, dass in vielen föderalen Staaten die Hauptstadt nicht notwendig auch die größte Stadt des Landes sein muss, so etwa in Australien, Brasilien, Kanada, der Schweiz oder den USA.

Das Institut für Föderalismus befasst sich in einem Forschungsschwerpunkt mit dem Thema der Dekentralisierung von Verwaltungseinrichtungen in Österreich. Im Rahmen dieses Schwerpunkts wurden bereits zwei Studien publiziert.² Der folgende Beitrag gründet im Wesentlichen auf diesen beiden Studien und fasst die zentralen Ergebnisse zusammen.

2. Dekentralisierung als Antwort auf sozioökonomische Herausforderungen

Vor dem Hintergrund einer Entwicklung zur Bildungs- und Wissensgesellschaft, der Digitalisierung aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche, einer historisch nie gekannten Mobilität auf regionaler wie globaler Ebene sowie neuer Ansprüche an die demokratische Partizipation finden in vielen westlichen Gesellschaften Veränderungsprozesse in Richtung einer Urbanisierung und gleichzeitigen strukturellen Ausdünnung peripherer Regionen statt. In Österreich ist vor allem der „Brain-Drain“, der in erster Linie in Richtung Bundeshauptstadt stattfindet, beachtlich. Die Erwerbsstatistik 2014 der Statistik

1 Mit weiteren Nachweisen zu den Merkmalen eines Bundesstaates, vgl. *Schramek, Christoph* 2017: Gerichtsbarkeit im Bundesstaat, Wien, S. 82 ff.

2 Vgl. *Bußjäger, Peter/Keuschnigg, Georg/Radosavljevic, Marija* 2015: Der Bund und seine Dienststellen. Die Standorte der Bundesvollziehung als Wirtschaftsfaktor und Potenzial der Verwaltungsreform, Innsbruck sowie *Bußjäger, Peter/Keuschnigg, Georg/Mayr, Christian/Ohnewas, Yvonne/Schramek, Christoph* 2017: Dekentralisierungspotenziale in der Bundesverwaltung. Daten und Fakten, Innsbruck.

Austria³ enthält für die Jahre 2013/14 eine Darstellung der Wanderung innerhalb Österreichs nach Wohn- und Herkunftsbundesland. Während das Burgenland und Niederösterreich an der Kraft des Zentralraums Wien teilhaben, weisen die sechs restlichen Bundesländer einen jährlichen Negativsaldo von 5.123 Personen aus. In zehn Jahren verlieren diese Länder daher mehr als 50.000 meist hervorragend ausgebildete Personen; die Studierenden nicht eingerechnet.⁴

Roland Sturm betont, dass „ökonomische Wachstumsprozesse in allen hochentwickelten Industriestaaten [...] heute nur noch sehr bedingt zentral steuerbar bzw. durch eine Politik der globalen Beeinflussung von Investitionsbedingungen“ beeinflusst werden können. Viel stärker als früher habe Wirtschaftspolitik „raumrelevant“ zu sein. Diese Raumrelevanz sei jedoch nicht einseitig von oben herstellbar, sondern „in erster Linie ein Politikmuster, das dezentraler Definitionsanstrengungen und entsprechendem territorial bezogenem Engagement“ bedürfe.⁵

3. Verteilung der Standorte von Einrichtungen der Bundesvollziehung mit bundesweiter Zuständigkeit in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Deutschland, Österreich und die Schweiz sind klassische kontinentaleuropäische Bundesstaaten. Das kontinentaleuropäische Bundesstaatsmodell kennt im Bereich der Vollziehung lediglich einen schmalen Bereich der Bundesvollziehung durch eigene Organe. Weitgehend herrscht der Grundsatz vor, dass der Bund selbst überhaupt nicht auf die Bürger einwirken dürfe und die Vollziehung der Bundesverwaltung somit in erster Linie eine Aufgabe der Gliedstaaten darstelle.⁶ Dieses Modell der Bundesstaaten ist jedoch in Deutschland, Österreich und der Schweiz sehr unterschiedlich ausgeprägt, wie sich auch an der Zahl und Verteilung von Einrichtungen der unmittelbaren Bundesvollziehung zeigt. Anhand der nachfolgend angestellten Vergleiche zwischen den Einrichtungen der Bundesvollziehung der drei Länder wird dies untermauert.

a) Österreich

Im Bereich der Bundesverwaltung normiert das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) zwei Modelle: Einerseits die unmittelbare und andererseits die mittelbare Bundesverwaltung. Hinsichtlich letzterer legt Art 102 B-VG fest, dass der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden die Vollziehung des Bundes im Bereich der Län-

3 Vgl. Statistik Austria unter www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen_abgestimmte_erwerbsstatistik/bevoelkerung_nach_demographischen_merkmalen/index.html#index1 (26.06.2017).

4 Vgl. Bußjäger/Keuschnigg/Mayr/Ohnewas/Schramek 2017 (Fn. 2), S. 7 f.

5 Sturm, Roland 1991: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Baden-Baden, S. 138 f.

6 Vgl. Ermacora, Felix/Baumgartner, Erwin/Strejcek, Gerhard 1998: Österreichische Verfassungslehre, Wien, S. 273; Bußjäger, Peter 2014: Art 102 B-VG, in: Kneihls, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hrsg.): Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht, Wien (14. Lfg. 2014), Rz 1.

der ausüben, soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung), und normiert damit ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der mittelbaren Bundesverwaltung, wobei die Ausnahmen mittlerweile ziemlich zahlreich sind. Dennoch handelt es sich zweifellos um eine Institution, die aus bundesstaatlicher Sicht von Interesse ist und grundsätzlich zur Föderalisierung der österreichischen Vollziehung beiträgt.⁷ Dies nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass der Verfassungsgerichtshof (VfGH) die mittelbare Bundesverwaltung als wesentliches und auch tragendes Element des bundesstaatlichen Prinzips hervorgehoben hat.⁸ Allerdings wurde dieser Erkenntnis in der Lehre nicht uneingeschränkt zugestimmt. Schließlich vollziehen dabei Landesorgane das Bundesrecht unter der Weisungs- und Aufsichtsbefugnis der obersten Organe des Bundes.⁹ Die Tatsache, dass gerade die mittelbare Bundesverwaltung im Gegensatz zu den klassischen Wesensmerkmalen des Bundesstaates (Kompetenzverteilung und Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung) so gut funktioniere, gebe nach Meinung von *Öhlinger* „dem österreichischen Bundesstaat in der Realität eher das Gepräge eines dezentralisierten Einheitsstaates“.¹⁰

Während die mittelbare Bundesverwaltung in Österreich eine Vollziehung des Bundes ist, stellt in Deutschland und der Schweiz die Vollziehung von Bundesrecht durch Organe der Länder grundsätzlich keine Vollziehung des Bundes dar, sondern ist staatsrechtlich als Vollziehung durch die Gliedstaaten zu qualifizieren.¹¹ Die Bandbreite der Bundesverwaltung ist in Deutschland und der Schweiz in Summe deutlich kleiner als in Österreich. Im Zusammenhang mit den Dienststellen des Bundes lässt sich daher auch die geringere Anzahl der Dienststellen in Deutschland und der Schweiz ableiten.¹²

Eine Besonderheit der österreichischen Staatsorganisation ist in Art 5 Abs 1 B-VG normiert. Dieser sieht vor, dass alle obersten Organe des Bundes ihren Sitz in Wien haben und verfolgt den Normzweck einer räumlichen Konzentration aller für das Funktionieren des Staatsganzen wesentlichen Staatsorgane in der Bundeshauptstadt. Ausgehend von dem durch Art 5 Abs 1 B-VG verfolgten Normzweck ergibt sich, dass unter dem Begriff der „obersten Organe“ nach herrschender Meinung¹³ die Organe der Bundesgesetzgebung und der Vollziehung (Verwaltung und Gerichtsbarkeit) zu verstehen sind. Im Bereich der Verwaltung erstreckt sich Art 5 Abs 1 B-VG nicht nur auf die Bundes-

7 Zur „Aushöhlung der mittelbaren Bundesverwaltung“ und zu deren bundesstaatlicher Bedeutung, vgl. *Bußjäger* 2014 (Fn. 6), Rz 7.

8 Vgl. Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg), 11.403/1984.

9 Siehe zur mittelbaren Bundesverwaltung mit weiteren Nachweisen, *Schramek* 2017 (Fn. 2), S. 127 ff.

10 *Öhlinger, Theo* 1981: Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, in *Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg* (Hrsg.): *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart*, Festschrift für Ernst C. Hellbling, Berlin, S. 313 (321).

11 Vgl. *Bußjäger* 2014 (Fn. 6), Rz 1.

12 Vgl. *Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic* 2015 (Fn. 2), Bund 12.

13 Vgl. *Schäffer, Heinz* 2006: Art 5 B-VG, in: *Kneihls, Benjamin/Lienbacher, Georg* (Hrsg.): *Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien (4. Lfg 2006), Rz 2; *Wieser, Bernd* 2009: Art 5 B-VG, in: *Korinek, Karl/Holoubek, Michael/Bezemek, Christoph/Fuchs, Claudia/Martin, Andrea/Zellenberg, Ulrich E.* (Hrsg.): *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Wien, (9. Lfg 2009) Rz 3.

minister als oberstes Organ, sondern auch auf die ihnen zur Verfügung gestellten Geschäftsapparate, weshalb auch die Bundesministerien in Wien einzurichten sind.¹⁴ Von den österreichischen Höchstgerichten unterliegt unbestritten der Oberste Gerichtshof (OGH), nach herrschender Ansicht aber auch der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) und der VfGH, den Regelungen des Art 5 Abs 1 B-VG.¹⁵ Für den VwGH war der Sitz in Wien bis Mitte des Jahres 2008 in Art 129 B-VG ausdrücklich festgelegt. Dies wurde allerdings mit Inkrafttreten des Ersten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetzes¹⁶ am 1.7.2008 mit der Begründung gestrichen, dass sich der Sitz dieses obersten Organs des Bundes künftig wieder aus Art 5 Abs 1 B-VG ergeben solle.¹⁷ In Bezug auf den VfGH hat es keine derartige Bestimmung in der Bundesverfassung gegeben. Einzig aus § 5a des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VfGG), wonach den nicht in Wien wohnenden Mitgliedern und Ersatzmitgliedern für jede Sitzung eine Vergütung der Reisekosten und überdies eine Vergütung der durch den Aufenthalt in Wien verursachten besonderen Kosten gewährt wird, ergibt sich, dass zumindest der einfache Gesetzgeber davon ausgeht, dass der Sitz des VfGH in Wien zu sein habe.¹⁸ Somit ist in Österreich eine andere Lösung gefunden worden als in den vergleichbaren Bundesstaaten Deutschland und Schweiz, wie anschließend noch zu zeigen sein wird.

Für den Vergleich der Standorte der Bundesdienststellen mit bundesweiter Zuständigkeit wurden in Österreich 68 Zentralstellen des Bundes, Höchstgerichte und andere gesamtstaatliche Institutionen herangezogen. Die Suche nach diesen Bundesdienststellen fällt leicht: Mittlerweile sind 65¹⁹ von den 68 herangezogenen Stellen in Wien konzentriert.²⁰

14 Vgl. *Wieser* 2009 (Fn. 13) Rz 3.

15 Mit weiteren Nachweisen: ebenda.

16 BGBl I 2/2008.

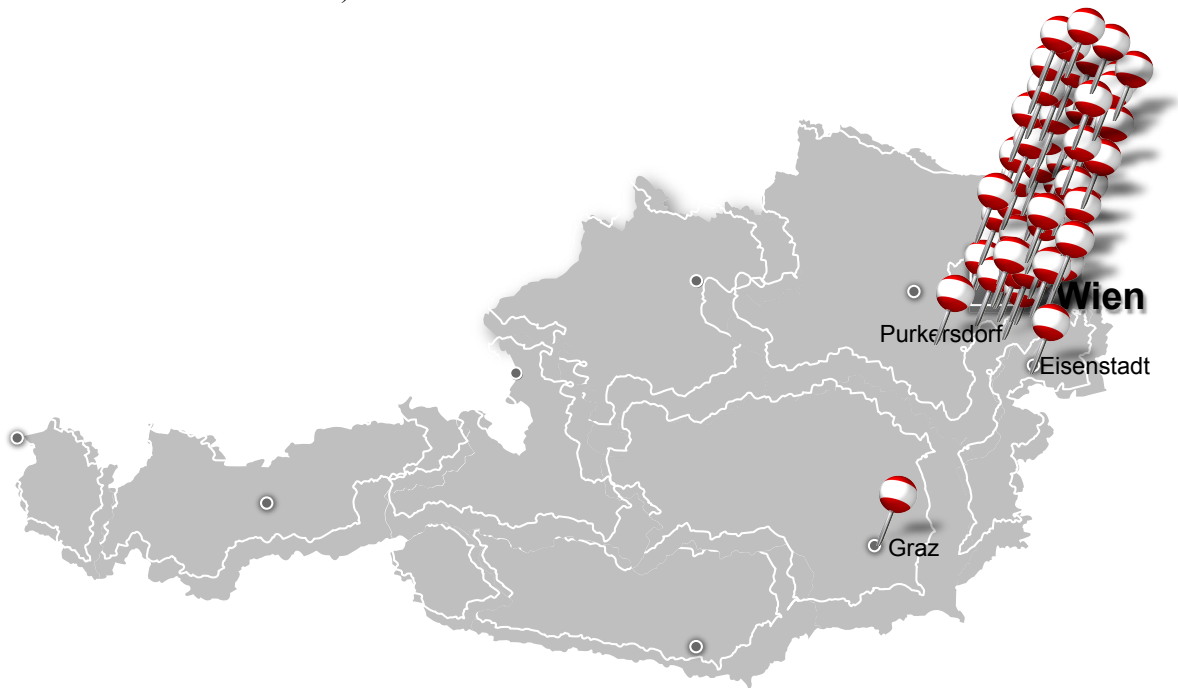
17 ErlRV 314 BlgNR 23. GP 12.

18 Vgl. *Schäffer* 2006 (Fn. 13), Rz 2. Vgl. auch § 1 Gesetz vom 25. Jänner 1919 über die Errichtung eines deutschösterreichischen Verfassungsgerichtshofes, wonach in Wien ein Verfassungsgerichtshof zur Erfüllung der dem ehemaligen Reichsgericht zugewiesenen Aufgaben errichtet wird.

19 Zuletzt ist im Jahr 2016 das Bundesamt für Wasserwirtschaft, eine nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, von Wien nach Scharfling am Mondsee übersiedelt. Vgl. „Bundesamt für Wasserwirtschaft übersiedelt von Wien nach OÖ“, in: *Tiroler Tageszeitung* vom 11.03.2016 sowie „Dezentralisierung von Bundesstellen: Erster Teilerfolg“, in: *Föderalismus Info* 3/2016. www.foederalismus.at/publikationen.

20 Vgl. *Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic* 2015 (Fn. 2), Bund 13.

Abbildung 1: Verteilung der gesamtstaatlichen Institutionen in Österreich* (das Bundesamt für Wasserwirtschaft wird hier noch mit Sitz in Wien angeführt); siehe Fn. 19)



*Eisenstadt: Bundesamt für Weinbau;

Graz: Österreichisches Sprachen-Kompetenz-Zentrum;

Purkersdorf: Österreichische Bundesforste AG;

Wien: Bundeskanzleramt, Bundesdenkmalamt, Bundesmuseen, Österreichische Nationalbibliothek, Österreichisches Staatsarchiv, Statistik Austria, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bundesversicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Produktsicherheitsbeirat, Sozialministeriumsservice, Verbraucherrat, Bundesministerium für Bildung und Frauen, Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, Bundesministerium für Familie und Jugend, Bundesministerium für Finanzen, Bundesbeschaffungs-GmbH, Bundespensionskassen AG, FMA, Österreichische Nationalbank, Verbund AG, Bundesministerium für Gesundheit, Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährung, Gesundheit Österreich Beratungs-GmbH, Bundesministerium für Inneres, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, Bundeskriminalamt/Kriminalpolizei, Flugpolizei, Bundesministerium für Justiz, Bundeskartellanwalt, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Abwehramt, Bundesheer, Heeresnachrichtenamt, Bundessporteinrichtungen GmbH, Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Bundesamt für Wasserwirtschaft, Umweltbundesamt GmbH, Wildbach- und Lawinenverbauung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft, Bundesanstalt für Verkehr, Oberste Fernmeldebehörde, Frequenzbüro, Fernmeldebüro, Büro für Funkanlagen und Telekommunikationseinrichtungen, Österreichische Bundesbahnen AG (ÖBB), Österreichischer Rundfunk (ORF), Österreichisches Patentamt, Österreichische Post AG, Schifffahrtsaufsicht, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Bundeswettbewerbsbehörde, Geologische Bundesanstalt, Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, Parlament, Rechnungshof, Volksanwaltschaft, Verfassungsgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzgericht, Verwaltungsgerichtshof.

Quelle: Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic 2015 (Fn. 2), Band 13.

b) Deutschland

Die Länder führen gemäß Art 83 GG die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit durch das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässig ist. Nur in wenigen Fällen, welche im GG ausdrücklich verankert sind, vollziehen die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes. In diesem Falle, wie auch bei der österreichi-

schen mittelbaren Bundesverwaltung, bedient sich der Bund der Landesbehörden so, als wären sie seine eigenen Behörden.²¹ Art 86 ff GG normiert jedoch – vergleichbar mit Art 102 Abs 2 B-VG – die bundeseigene Verwaltung, welche mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird. Die durch das Grundgesetz auf den Bund zur Vollziehung übertragenen Angelegenheiten sind in ihren Grundsätzen mit den österreichischen Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung vergleichbar, jedoch in ihrer Anzahl wesentlich geringer.²²

Abbildung 2: Verteilung der gesamtstaatlichen Institutionen in Deutschland



**Berlin:* Bundeskanzleramt, Staatliche Museen zu Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Deutscher Bundestag;
Bergisch Gladbach: Bundesanstalt für Straßenwesen;
Bonn: Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesversicherungsamt, Bundesinstitut für Berufsbildung, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, Bundesministerium der Finanzen, BaFin, Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Inneren, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz und für Ver-

21 Stein, Ekkehart/Frank Götz 2010: Staatsrecht, Tübingen, S. 129 ff.

22 Vgl. Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic 2015 (Fn. 2), Bund 14.

braucherschutz, Bundesamt für Justiz, Bundeskartellamt, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesamt für Wehrverwaltung, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesamt für Naturschutz, Eisenbahn Bundesamt, Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit;

Braunschweig: Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchungen, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen;

Dessau: Umweltbundesamt;

Flensburg: Kraftfahrt-Bundesamt;

Frankfurt am Main: Deutsche Nationalbibliothek, Deutsche Bundesbank, BaFin, Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesen;

Greifswald: Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit;

Hamburg: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung;

Hürth: Bundes Sprachenamt;

Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht, Bundesanstalt für Wasserbau, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel;

Koblenz: Bundesarchiv, Bundesanstalt für Gewässerkunde;

Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst;

Langen: Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung;

Leipzig: Bundesverwaltungsgericht;

Mainz: Deutsche Weinfonds;

München: Deutsches Patent- und Markenamt, Bundesfinanzhof;

Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge;

Potsdam: Bundespolizei, Bundesrechnungshof; *Pullach:* Bundesnachrichtendienst;

Salzgitter: Bundesamt für Strahlenschutz;

Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, Bundeskriminalamt.

Quelle: Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic 2015 (Fn. 2), Bund 15.

Für den Vergleich wurden 67 deutsche Bundesdienststellen herangezogen, die im Gegensatz zu Österreich in 24 verschiedenen Städten Deutschlands angesiedelt sind. So ist beispielsweise neben weiteren Dienststellen das Bundeskartellamt in der früheren Hauptstadt Bonn angesiedelt, die Bundespolizei und der Bundesrechnungshof in Potsdam, das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig, die Bundesbank in Frankfurt am Main, das Deutsche Patent- und Markenamt in München und das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe.²³

c) Schweiz

Die Bundesverfassung der Schweiz verteilt, wie auch in Deutschland und Österreich die Gesetzgebung und den Vollzug für verschiedene Angelegenheiten unterschiedlich auf den Bund bzw. auf die Kantone. Grundsätzlich erfolgt die Umsetzung des Bundesrechts gemäß Art 46 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) durch die Kantone, was staatsrechtlich auch als Vollziehung durch die Gliedstaaten zu werten ist.²⁴

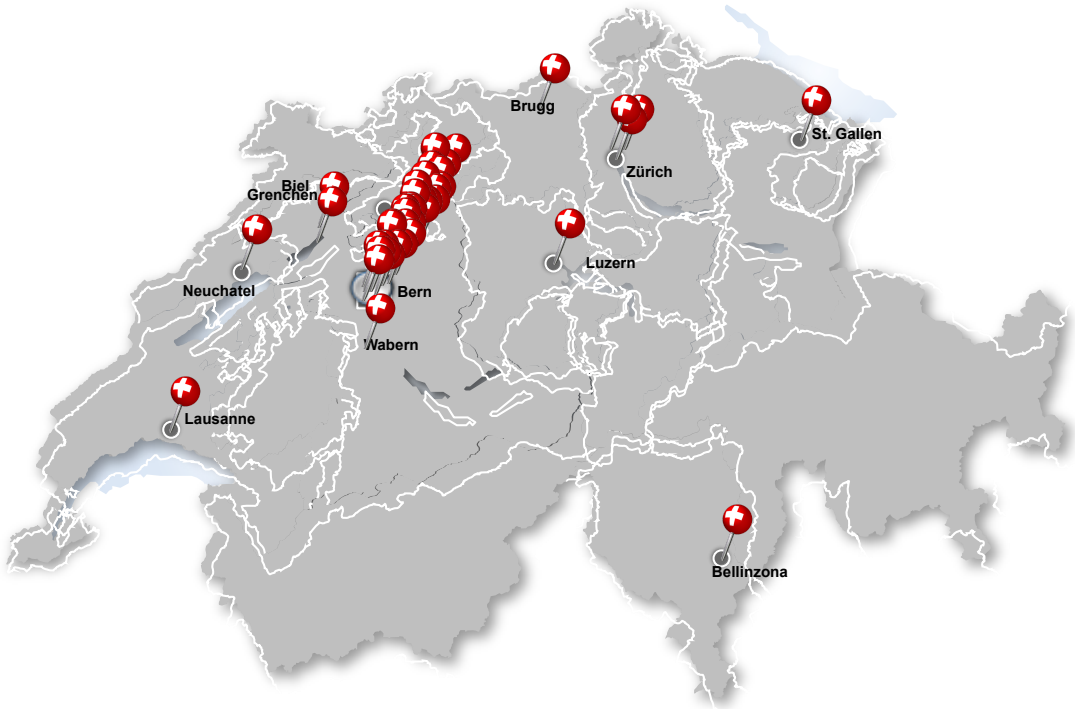
Für den Vergleich wurden 47 Bundesdienststellen herangezogen, welche sich neben Bern in zehn verschiedenen Städten befinden. Die Schweiz hat viele Bundesdienststel-

²³ Vgl. ebenda.

²⁴ Vgl. Bußjäger, Peter 2002: Die rechtliche und politische Kontrolle der Länder und ihrer Organe bei der Vollziehung von Bundesrecht im System der österreichischen Bundesverfassung, in: ders. (Hrsg.): Vollzug von Bundesrecht durch die Länder, 5 (19); Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic 2015 (Fn. 2), Bund 15.

len in Bern, jedoch sind unter anderem das Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen, das Bundesgericht in Lausanne, das Bundesgericht für sozialrechtliche Angelegenheiten in Luzern, das Bundesstrafgericht in Bellinzona sowie die Schweizerische Nationalbank in Zürich beheimatet.²⁵

Abbildung 3: Verteilung der gesamtstaatlichen Institutionen in der Schweiz



**Bellinzona*: Bundesstrafgericht;

Bern: Schweizerische Bundeskanzlei, Schweizerische Nationalbibliothek, Schweizerisches Bundesarchiv, Bundesamt für Sozialversicherungen, Büro für Konsumentenfragen, Staatssekretariat für Bildung und Forschung, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Eidgenössisches Finanzdepartement, Pensionskasse des Bundes, Eidgenössische Steuerverwaltung, Bundesamt für Gesundheit, Eidgenössisches Departement des Inneren, Bundesamt für Polizei, Civil Aviation Safety Office, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Justiz, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Schweizer Armee, Armeestab, Nachrichtendienst des Bundes, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Bundesamt für Straßen, Bundesamt für Verkehr, Schiedskommission im Eisenbahnverkehr, Eidgenössische Schiedskommission für die Verwaltung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten, Bundesamt für Informatik und Telekommunikation, Postregulierungsbehörde, Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Wettbewerbskommission, Parlament, Eidgenössische Finanz- und Zollverwaltung;

Biel: Bundesamt für Kommunikation;

Brugg: Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat;

Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen;

Lausanne: Bundesgericht;

Luzern: Bundesgericht – Sozialrechtliche Angelegenheiten;

Neuchâtel: Bundesamt für Statistik;

St. Gallen: Bundesverwaltungsgericht;

Wabern: Bundesamt für Migration;

Zürich: Schweizerisches Nationalmuseum, Schweizerische Nationalbank, Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie.

Quelle: Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic 2015 (Fn. 2), Bund 16.

25 Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic 2015 (Fn. 2), Bund 15 f.

d) Ergebnis

Vor dem Hintergrund der Abbildungen sowie der dargestellten Verwaltungsstrukturen der verschiedenen Staaten kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Bundesbehörden in Österreich im Vergleich sehr zentralistisch – beinahe ausnahmslos – in Wien angesiedelt sind. Noch deutlicher ist jedoch hervorzuheben, dass in Deutschland und der Schweiz einerseits die Bandbreite der Bundesverwaltung wesentlich kleiner ist und dass andererseits der Bund in diesen beiden Staaten auch quantitativ über weniger Entscheidungskompetenzen verfügt.

Darüber hinaus fällt die enorme Quantität der Bundesdienststellen mit bundesweiter Zuständigkeit auf: Während die Schweiz mit vergleichbarer Größenordnung 47 zählt, sind in Österreich insgesamt 68 Bundesdienststellen zu finden und damit ein Vielfaches mehr als in dem wesentlich größeren Nachbarstaat Deutschland. Außerdem wäre durchaus zu hinterfragen, warum es in Österreich einer eigenen Verfassungsbestimmung bedarf (Art 5 B-VG), die festlegt, dass die obersten Organe des Bundes ihren Sitz in der Bundeshauptstadt haben müssen.²⁶

4. Internationale Beispiele räumlicher Dezentralisierung

Beispiele für eine dezentrale Verwaltungsorganisation finden sich vor allem auf der Ebene der Europäischen Union, wo etwa die Standorte der dezentralen Agenturen auf 23 Länder verteilt sind. Eine Initiative zur Stärkung der Regionen und Gemeinden ist zurzeit außerdem in Bayern im Rahmen der sogenannten „Heimatstrategie“ im Gange.

a) Vollziehung im Rahmen der Europäischen Union

Auf der Ebene der Europäischen Union kann zwischen der Vollziehung durch die Unionsorgane selbst und jener durch die Mitgliedstaaten differenziert werden.²⁷ Als interessant erweist sich die Tatsache, dass die Vollziehung von Unionsrecht durch Einrichtungen der Union die Ausnahme bildet, wohingegen die Durchführung durch die Behörden der Mitgliedstaaten den Regelfall darstellt.²⁸ Die Vollziehung des Rechts der Europäischen Union ist somit in erster Linie dezentral organisiert.²⁹ Die Europäische Union bedient sich dabei vor allem der Einrichtungen bzw. Behörden in den Mitgliedstaaten, die wiederum, da es keine speziellen Bestimmungen im Unionsrecht gibt,³⁰ nach den entsprechenden Regelungen der Mitgliedstaaten betreffend Organisation und Verfahren eingerichtet werden und agieren.³¹

26 Vgl. auch *Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic* 2015 (Fn. 2), Bund 1.

27 Vgl. *Schröder, Werner* 2015: Grundkurs Europarecht, München, S. 131 f.

28 Vgl. *Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin* 2016: Europarecht, München, S. 189.

29 Vgl. *Schröder* 2015 (Fn. 25), S. 134.

30 Vgl. Urteil vom 21.09.1983, Deutsche Milchkontor, C-205 bis 215/82, ECLI:EU:C:1983:233, Rn 17.

31 Vgl. *Schröder* 2015 (Fn. 25), S. 135.

Hervorzuheben ist jedoch, dass in den letzten Jahren vom Unionsgesetzgeber vermehrt selbständige Spezialeinrichtungen geschaffen wurden, die Vollzugsaufgaben wahrnehmen. Damit kommt es auf der supranationalen Ebene der Europäischen Union zu einer stärkeren Ausdifferenzierung des Verwaltungsaufbaus, der den mitgliedstaatlichen Vollzug etwas verdrängt. Dies gilt vor allem für die dezentralen Agenturen, deren Ausbau unvermindert anhält.³² Wie sich aus der Bezeichnung allerdings unschwer erkennen lässt, sind diese ebenfalls dezentral organisiert. Die Standorte der insgesamt 44 Agenturen sind über die gesamte Europäische Union auf 33 größere und kleinere Städte in 23 Ländern – mit Ausnahme der jüngst beigetretenen Staaten Slowakei, Zypern (beide 2004), Bulgarien, Rumänien (beide 2007) und Kroatien (2013) – verteilt. Insofern kommen sie dem Wunsch nach einer größeren Standortdiversifizierung nach und bilden damit im Rahmen der Tätigkeit der Europäischen Union einen Faktor, der ein gewisses Maß an Dezentralisierung bzw. räumlicher Verteilung garantiert.³³ Letztendlich erhöhen die Agenturen dadurch die Außenwirkung der Union in den einzelnen Mitgliedstaaten und auch den Regionen.³⁴ So haben beispielsweise die in Spanien angesiedelten fünf Agenturen ihren Sitz nicht in der Hauptstadt, sondern in Vigo, Bilbao, Alicante, Barcelona und Torréjon.³⁵ In Summe zeigt sich jedenfalls, dass beim Vollzug des Unionsrechts in erheblichem Ausmaß auf dezentrale Strukturen zurückgegriffen wird.³⁶

b) Heimatstrategie in Bayern

Derartige dezentrale Strukturen sollen auch in Bayern mit Hilfe von Behördenverlagerungen geschaffen werden, die eine von mehreren Maßnahmen im Rahmen der sogenannten „Heimatstrategie“ darstellen. Den Ausgangspunkt dafür bildet Art. 3 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern, wonach der Staat gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land, fördert und sichert. Es handelt sich dabei um eine Staatszielbestimmung³⁷, die vor dem Hintergrund eines Volksentscheids vom 15.9.2013 am 01.01.2014 Eingang in die Verfassung gefunden hat.³⁸

Im Rahmen der Behördenverlagerungen sollen in einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren über 50 Behörden und staatliche Einrichtungen in den ländlichen Raum verlagert werden. Dies würde insgesamt 3.155 Personen, davon 2.225 Beamte oder Tarifbeschäftigte sowie 930 Studierende, betreffen. Erreicht werden soll dieses Ziel zum einen über die natürliche Personalfluktuaton und zum anderen durch Verlagerungen, wobei auf sozialverträgliche Lösungen geachtet wird, weshalb es zu keinen Zwangsversetzungen

32 Vgl. *Weiß, Wolfgang* 2016: Dezentrale Agenturen in der EU-Rechtsetzung, in: *EuR* 2016, S. 631.

33 Siehe *Nielsen-Sikora, Jürgen* 2008: *Europa der Bürger*, Stuttgart, S. 4.

34 Vgl. Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates der EU und der Europäischen Kommission zu den dezentralen Agenturen (2012).

35 Dazu *Bußjäger, Peter* 2017: Vorbild EU?, in: *Vorarlberger Nachrichten* vom 31.03.2017.

36 Siehe auch *Föderalismus Info* 2/2017. www.foederalismus.at/publikationen.

37 Siehe *Lindner, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus* 2009: *Verfassung des Freistaates Bayern*, München, S. 42.

38 Vgl. *Bußjäger/Keuschnigg/Mayr/Ohnewas/Schramek* 2017 (Fn. 2), S. 11 f.

an neue Standorte kommen soll.³⁹ In den Jahren 2015 und 2016 ist das Projekt mit der Verlagerung von 28 Behörden und staatlichen Einrichtungen mit mehr als 200 Beschäftigten und 170 Studierenden gestartet. Dies soll in den Jahren 2017 und 2018 mit weiteren Behörden fortgesetzt werden. Ein Kernstück ist dabei die geplante Verlagerung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege von München nach Nürnberg.⁴⁰

5. Aktuelles Datenmaterial und Handlungsempfehlungen für eine räumliche Dezentralisierung in Österreich

Auf der Basis der im vorliegenden Beitrag bisher dargestellten Hintergründe, nämlich den bereits nachweisbaren sozioökonomischen Herausforderungen (2.), dem im internationalen Vergleich hohen Zentralisierungsgrad Österreichs (3.) sowie den Modellbeispielen auf Ebene der Europäischen Union und in Bayern (4.), gibt es in Österreich Bestrebungen, eine Dezentralisierung von Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen voranzutreiben. Dies insbesondere im Hinblick auf die optimale Entwicklung regionaler Lebens- und Wirtschaftsräume, die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für hoch- und höchstqualifizierte Personen in den Regionen sowie auf das bessere „Erkennen und Umsetzen regionaler Prioritäten und Handlungsmöglichkeiten“⁴¹, aber auch im Sinne der umfassenderen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger.

Das Institut für Föderalismus und die Institut für Verwaltungsmanagement GmbH haben in einer Studie aus dem Jahr 2017 die Zahlen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der österreichischen Bundesverwaltung näher unter die Lupe genommen.⁴² Insgesamt zählt die österreichische Bundesverwaltung über 233.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese verteilen sich auf folgende Bereiche: Über 9.600 Personen entfallen auf die Ministerien, circa 121.300 auf nachgeordnete Dienststellen und rund 102.100 auf ausgelagerte Dienststellen. Im Bereich des klassischen Verwaltungsdienstes sind insgesamt 44.654 Personen beschäftigt. Nach Abzug jener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die jetzt schon in dezentralisierten Dienststellen (unter anderem Finanzämter, unmittelbare Bundesbehörden in den Ländern) arbeiten, verbleibt eine Größenordnung von rund 35.000 Personen. Empfohlen wird dabei als Richtmarke, in einem Zeitraum von rund zehn Jahren zehn Prozent und somit 3.500 Stellen zu dezentralisieren.

Erforderlich sind dafür zunächst die Herstellung eines politischen Konsenses sowie umfassende Vorarbeiten, wie insbesondere die Erhebung der Kontakte aller Bundesdienststellen, um vor allem Bürgernähe und Bürgerservice zu wahren. Hilfreich wäre

39 Vgl. *Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat* 2015: Heimatstrategie. Regionalisierung von Verwaltung. Behördenverlagerungen 2015, S. 1 f. www.stmflh.bayern.de/landesentwicklung/verlagerungen/verlagerungen.pdf (26.06.2017).

40 Vgl. Internetauftritt des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, www.stmflh.bayern.de.

41 *Sturm* 1991 (Fn. 5), S. 133.

42 Vgl. *Bußjäger/Keuschnigg/Mayr/Ohnewas/Schramek* 2017 (Fn. 2), S. 17 ff.

dabei, zunächst einzelne Pilotprojekte durchzuführen sowie darauf zu achten, neu geschaffene Einrichtungen dezentral anzusiedeln.⁴³

Nicht zu vergessen ist allerdings, dass die Verlagerung von Dienststellen einen komplexen Prozess darstellt: Einerseits sind viele objektive Erfolgskriterien zu erfüllen und andererseits spielen die persönliche Situation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit allen familiären und sozialen Verwurzelungen sowie unterschiedlichen Lebensplanungen, aber auch die einmaligen und laufenden Kosten eine entscheidende Rolle. Derartige Faktoren wären in einem umfassenden, mittelfristig zu erstellenden Dezentralisierungskonzept zu berücksichtigen. Als interessant erweist sich in diesem Zusammenhang, dass dem Bund aufgrund des überdurchschnittlich hohen Alters des Bundespersonals in den nächsten Jahren eine „Pensionierungswelle“⁴⁴ bevorsteht, die man sich wiederum im Rahmen eines umfassenden Konzeptes zunutze machen könnte.⁴⁵

6. Ausblick

Nach Veröffentlichung der jüngsten Studie⁴⁶ des Instituts für Föderalismus und der Institut für Verwaltungsmanagement GmbH wurden bereits erste Vorschläge geäußert, wie das Projekt einer Dezentralisierung von Bundesdienststellen vorangetrieben werden könnte bzw. welche Behörden sich dafür eignen würden. Erste Überlegungen wurden beispielsweise dahingehend angestellt, das Umweltbundesamt, das derzeit an vier unterschiedlichen Standpunkten im 20. Wiener Gemeindebezirk angesiedelt ist, nach Klosterneuburg (Niederösterreich) zu verlegen.⁴⁷ In einem Kurier-Interview mit dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft *Andrä Rupprechter* wurden außerdem weitere Möglichkeiten aufgezählt, die insbesondere die Auslagerung der Wildbach- und Lawinenverbauung, eine nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, aus Wien sowie eine regionale Ansiedelung der ebenfalls in Wien ansässigen Sektion „Wien, Niederösterreich und Burgenland“ in Niederösterreich umfassen würden. Des Weiteren könnte die Bundesanstalt für Bergbauernfragen, kurioserweise auch mit Sitz in Wien, in Rotholz in Tirol (Zillertal) angesiedelt und mit der Bundesanstalt für Milchwirtschaft kombiniert werden, um damit ein Kompetenzzentrum für alpine Landwirtschaft aufzubauen.⁴⁸

43 Vgl. ebenda, S. 28 ff.

44 Bis zum Jahr 2024 werden 55.000 Personen, das sind rund 42 Prozent des gesamten Personals des Bundes, in den Ruhestand treten.

45 *Bußjäger/Keuschnigg/Mayr/Ohnewas/Schramek* 2017 (Fn. 2), S. 28 f.

46 Vgl. *Bußjäger/Keuschnigg/Mayr/Ohnewas/Schramek* 2017 (Fn. 2); siehe auch „Rupprechter: Behörden sollen von Wien in die Länder“, in: *Oberösterreichische Nachrichten* vom 25.03.2017.

47 Vgl. „Ein Bundesamt für Mikl-Leitners Heimatstadt“, in: *Die Presse* vom 12.04.2017.

48 Vgl. „Mehr Landluft für 3500 Beamte“, in: *Kurier* vom 11.04.2017.

Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz: Die politischen Effekte der Föderalismusreform NFA¹

Alexander Arens/Tobias Arnold/Sean Mueller/Adrian Vatter

1. Einleitung

Am 1. Januar 2008 trat die *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* (NFA) in Kraft. Sie gilt als eine der grundlegendsten, wenn nicht *die* grundlegendste Föderalismusreform in der Geschichte des Schweizer Bundesstaates.² Neben einem neuen Finanzausgleichssystem brachte sie eine sichtbare Aufgabenentflechtung und neue vertikale Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen sowie eine Formalisierung der horizontalen Zusammenarbeit.

Entsprechend der deutlichen Annahme der Vorlage im Parlament und in der Volksabstimmung geht die Forschung von einem vorbildlichen Reformprozess aus, der im Kontrast zu ähnlichen, aber unzureichenden oder gescheiterten Anliegen in den Nachbarländern steht³ sowie die hohe Kooperationsfähigkeit innerhalb des Schweizer Bundesstaates unter Beweis stellt.⁴ Welche Auswirkungen aber hat die NFA auf die subnationale Ebene der Schweiz, also die Kantone, Gemeinden und ihre Beziehungen zu- und untereinander? Dieser Fragestellung geht das im Folgenden vorgestellte Forschungsprojekt nach.

Obwohl die Dreistufigkeit der Schweizer Föderation ebenso analysiert wurde wie die ökonomischen Auswirkungen der NFA, besteht eine Forschungslücke bezüglich der politischen Effekte dieser Föderalismusreform auf die kantonalen Demokratien. Bereits wird auch in der Praxis die Debatte um eine *NFA 2* geführt⁵, weshalb gerade zum jetzigen Zeitpunkt eine derartige Untersuchung umso wichtiger erscheint.

Im Folgenden stellen wir die beiden Hauptachsen des Projekts sowie erste Erkenntnisse vor. Die erste Achse betrifft die Art und das Ausmaß der Dezentralisierung innerhalb der Schweizer Kantone: die *vertikale Machtteilung*. Das zweite Teilprojekt adres-

1 Der Beitrag ist Teil des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanzierten und am Lehrstuhl für Schweizer Politik der Universität Bern angesiedelten Forschungsprojekts „The hidden political effects of the Swiss federal reform: The NFA and the changing power relations in the Swiss cantons“ (Nr. 159343).

2 Vgl. *Bundesrat* (BR) 2001: 01.074 Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14.11.2001, Bern, S. 2293.

3 Vgl. *Behnke, Nathalie* 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.

4 Vgl. *Wasserfallen, Fabio* 2015: The Cooperative Capacity of Swiss Federalism, in: *Swiss Political Science Review* (SPSR), Jg. 21, Nr. 4, S. 538-555.

5 Vgl. etwa *Amrein, Marcel* 2013. Finanzministerin regt neue Grossbaustelle an. Eveline Widmer-Schlumpf spricht sich für eine NFA 2 zur Aufgabenentflechtung aus, in *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) vom 17.05.2013, S. 9; *Rühli, Lukas/Rother, Nathanael* 2017: NFA 2. Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus, Zürich.

siert die Reformwirkungen auf die *horizontale Kooperation* zwischen den Kantonen im Generellen und die *horizontale Machtteilung* zwischen kantonalen Exekutiven und Legislativen im Besonderen.

2. Vertikale Machtteilung: Dezentralisierung in föderalen Einheiten

Die erste Stoßrichtung des Projekts beschäftigt sich mit der vertikalen Machtteilung innerhalb der Schweizer Kantone (Beziehungen Kanton-Gemeinden). Vordergründig zielte die NFA zwar einzig auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ab. Verschiedene Überlegungen lassen jedoch erwarten, dass die Reform auch Auswirkungen auf die Machtverhältnisse *innerhalb* der Kantone hat: Wie der Bund sich auf die Kantone, stützen sich diese (wie auch jener) zum Teil auf die Gemeinden, wenn es um die konkrete Umsetzung von politischen Entscheidungen geht. Alle Kantone verfügen über Gemeinden (im Kanton Appenzell Innerrhoden *Bezirke* genannt) und überall spielen sie eine mehr oder weniger wichtige Rolle. Allerdings bestehen bezüglich rechtlicher, finanzieller und politischer Gemeindeautonomie große Unterschiede zwischen den Kantonen. Dies ist durchaus gewollt, schließlich legitimiert sich der Schweizer Föderalismus auch dadurch, dass nationale Entscheide auf verschiedene Art und Weise *unten* ankommen. Ob und wie dies auch bei der NFA der Fall war, ist allerdings noch ungeklärt. Das Forschungsprojekt geht genau diesen politischen Effekten der NFA nach und bezieht damit alle drei Staatsebenen – Bund, Kantone *und* Gemeinden – in die Analyse ein.

Vertikale Machtverhältnisse innerhalb der Schweizer Kantone wurden in der politikwissenschaftlichen Forschung bis anhin deutlich weniger eingehend betrachtet als die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.⁶ Erste vergleichende Untersuchungen zum Verhältnis zwischen Kantonen und ihren Gemeinden waren eher juristischer oder ökonomischer Natur. In den 1940er Jahren hat beispielsweise der Staatsrechtler Giacometti eine Einteilung der 26 Kantone hinsichtlich der Gewährung von Autonomierechten für Gemeinden vorgenommen, wobei er zum Schluss kommt, dass die lokale Autonomie in den französischsprachigen Kantonen deutlich schwächer ausgeprägt ist als in den deutschsprachigen.⁷ Im Fokus ökonomisch orientierter Arbeiten stand dagegen die funktionale Dezentralisierung staatlicher Einnahmen und Ausgaben, für die empirische Analysen einen hemmenden Effekt auf Staats- und Verwaltungsausgaben aufzeigen.⁸

6 Vgl. etwa *Fleiner, Thomas* 2002: Recent Developments of Swiss Federalism, in: *Publius*, Jg. 32, Nr. 2, S. 97–124; *Braun, Dietmar* 2003: Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich, in: *Swiss Political Science Review (SPSR)*, Jg. 9, Nr. 1, S. 57–89; *Vatter, Adrian* 2014: Föderalismus, in: *Knoepfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik*, 5. Aufl., Zürich, S. 119–143.

7 Vgl. *Giacometti, Zaccaria* 1941: Das Staatsrecht der Schweizer Kantone, Zürich.

8 Vgl. *Schaltegger, Christoph/Feld, Lars* 2003: Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie: Evidenz aus der Schweiz, in: *Swiss Political Science Review (SPSR)*, Jg. 44, Nr. 4, S. 370–394; *Vatter, Adrian/Freitag, Markus* 2002: Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstruk-

Was hinsichtlich eines umfassenden Verständnisses von vertikaler Machtteilung innerhalb eines Kantons allerdings noch fehlte, war ein politikwissenschaftlicher Ansatz, welcher auf die Rolle von Akteuren und Prozessen im vertikalen Machtgefüge eines Gliedstaates und damit auf die Entscheidungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Gemeinden auf kantonaler Ebene fokussiert. Mueller hat sich dieser Lücke angenommen und ein dreidimensionales Instrument zur Messung der innerkantonalen Dezentralisierung entwickelt.⁹ Nebst den Autonomierechten für Gemeinden (institutionelle Dezentralisierung) und der fiskalischen Dezentralisierung von Einnahmen und Ausgaben (funktionale Dezentralisierung) konzeptualisiert er eine dritte Dimension, die die kommunalen Partizipationsmöglichkeiten bei politischen Entscheidungsprozessen auf kantonaler Ebene misst.¹⁰ Mueller nennt diese Dimension *politische Dezentralisierung* und bezieht für deren Operationalisierung unterschiedliche Indikatoren mit ein – unter anderem die Existenz von direktdemokratischen Instrumenten für Gemeinden, die Anzahl von Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten im Kantonsparlament, die Dezentralisierung des Parteiensystems und die Stärke von Gemeindeverbänden bzw. Gemeindepräsidentenkonferenzen.¹¹

Das dreidimensionale Messkonstrukt von Mueller dient dem vorliegenden Forschungsprojekt in dreifacher Hinsicht als Grundlage: Auf *konzeptioneller* Ebene dient es erstens der Definition vertikaler Machtteilung, wie sie im Forschungsprojekt verstanden wird. Im Hinblick auf die *Datengewinnung* stellen zweitens die einzelnen Indikatoren eine breite Datengrundlage dar, welche im Rahmen des Forschungsprojekts aktualisiert, verfeinert und weiterentwickelt wird. In *analytischer* Hinsicht wird drittens nach den Wirkungs- und Interaktionsmechanismen der drei Dimensionen im Zusammenhang mit der NFA gefragt.

Illustrativ für den letztgenannten Punkt stehen zwei Arbeitshypothesen, welche das Forschungsprojekt leiten. Die erste bezieht sich direkt auf den Effekt der NFA:

H1: Die Auswirkungen der NFA auf das vertikale Machtgefüge in einem Kanton zeigen sich in erster Linie hinsichtlich der funktionalen Dezentralisierung, d.h. der Aufteilung von Einnahmen und Ausgaben in einem Kanton.

turen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone, in: Swiss Political Science Review (SPSR), Jg. 8, Nr. 3, S. 53–80; Freitag, Markus/Vatter, Adrian/Müller, Christoph 2003: Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 44, Nr. 3, S. 348–369; Freitag, Markus/Vatter, Adrian 2008: Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-national Governments: Evidence from the Swiss Federal System, in: Publius, Jg. 38, Nr. 2, S. 272–294; Obinger, Herbert 1998: Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates, Frankfurt a.M.; Good, Marin/Hurst, Simon/Willemer, Rahel/Sager, Fritz 2012: Die Ausgaben der Schweizer Kantone – Eine Fuzzy Set QCA, in: Swiss Political Science Review (SPSR), Jg. 18, Nr. 4, S. 452–476.

9 Vgl. Mueller, Sean 2015: Theorising Decentralisation. Comparative evidence from sub-national Switzerland, Colchester.

10 Vgl. ebenda.

11 Vgl. ebenda.

Die Überlegung dahinter stützt sich auf den Inhalt der NFA, die zum einen die Neuregelung von Verantwortlichkeiten für gewisse öffentliche Aufgaben (Neugestaltung der Aufgabenteilung) und zum anderen die Sicherstellung deren Finanzierung (Neugestaltung des Finanzausgleichs) betraf. Weil die Kantone die neu delegierten oder organisierten Aufgaben autonom umsetzen, ist zu erwarten, dass die Reform in erster Linie Wirkungen auf die funktionale Dezentralisierung in einem Kanton ausübt. Fiskalische Komponenten vertikaler Machtteilung – d.h. die Zentralisierung respektive Dezentralisierung von staatlichen Ressourcen – können sich relativ schnell und einfach ändern, während die in der Verfassung garantierte Autonomie sowie die politischen Einflussmöglichkeiten von Gemeinden stärker institutionell verankert sind. Die beiden letzteren Dimensionen dürften zudem in stärkerem Maße pfadabhängig sein und durch ein Reformprojekt wie die NFA, welches auf nationaler Ebene ausgearbeitet wurde, nur in beschränktem Maße beeinflusst werden.

Die zweite Hypothese geht noch einen Schritt weiter und betrachtet die funktionale Dezentralisierung als selber durch die politische Dezentralisierung (teil-)determiniert:

H2: Die kommunalen Einflussmöglichkeiten (politische Dezentralisierung) haben eine direkte Auswirkung auf die funktionale Dezentralisierung in einem Kanton. Im Rahmen der NFA gewinnen diese Einflussmöglichkeiten zusätzlich an Bedeutung.

Eine Analyse der realpolitischen Auswirkungen der kommunalen Einflusskanäle auf kantonaler Ebene liegt für die Schweizer Kantone bis heute nicht vor. Dabei ist insbesondere im Hinblick auf die Verteilung staatlicher Ressourcen von kausalen Effekten auszugehen: Einerseits kann angenommen werden, dass Gemeinden einen Anreiz haben, staatliche Einnahmen und Ausgaben möglichst wenig zu zentralisieren, da eine Zentralisierung der öffentlichen Ressourcen mit einem Kompetenzverlust in den jeweiligen Politikfeldern einhergehen würde. Politische Dezentralisierung würde in diesem Sinne zu einer stärkeren funktionalen Dezentralisierung beitragen. Andererseits kann argumentiert werden, dass Gemeinden eher eine Abgabe öffentlicher Leistungen unter Beibehaltung möglichst vieler Entscheidungskompetenzen bevorzugen, um damit ihren eigenen Staatshaushalt *schonen* zu können.¹² Dieser Logik zufolge würde politische Dezentralisierung zu mehr funktionaler Zentralisierung führen.

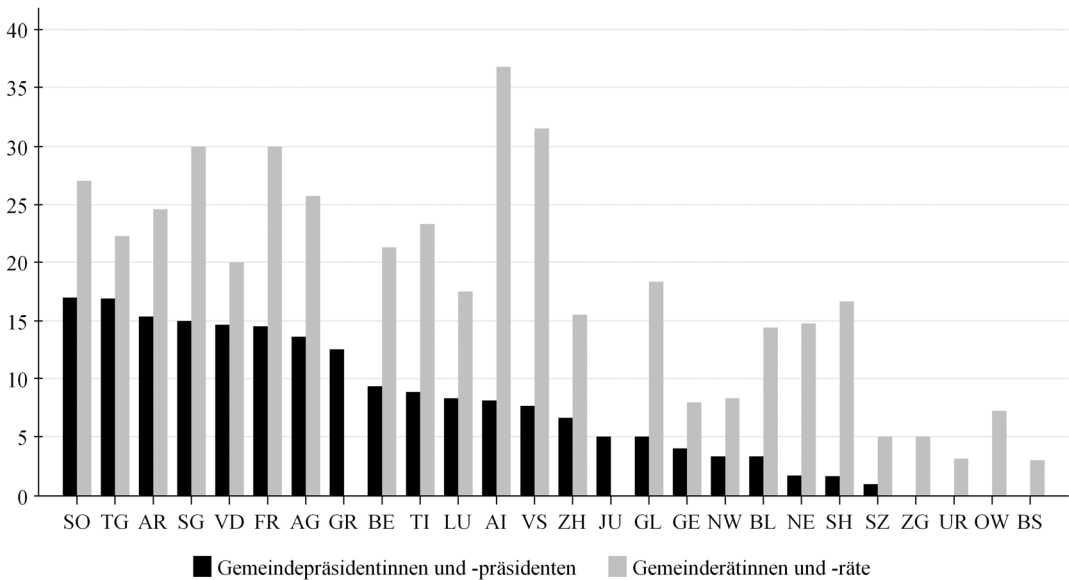
Erste empirische Ergebnisse deuten eher auf den zweiten Wirkungsmechanismus hin. In einem Langzeitvergleich der kantonalen und kommunalen Staatsausgaben in den Schweizer Kantonen zwischen 1990 und 2009 kommen Mueller/Vatter/Arnold zum Schluss, dass stärkere Mitbestimmungsrechte der Gemeinden zu höheren Staatsausgaben auf der kantonalen Ebene führen.¹³ Die durch die Existenz von starken lokalen

12 Vgl. Inman, Robert P. 2003: Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism, in: Rodden, Jonathan A./Eskeland, Gunnar S./Litvack, Jennie (Hrsg.): Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, London, S. 35-83; Horber-Papazian, Katia/Soguel, Nils C. 1996: La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes, in: Swiss Political Science Review (SPSR), Jg. 2, Nr. 2, S. 1-23 (S. 2).

13 Mueller, Sean/Vatter, Adrian/Arnold, Tobias 2015: State capture from below. The contradictory effects of decentralisation on public spending, in: Journal of Public Policy (JPP), FirstView. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X15000355>.

Akteuren privilegierte Position wird von den Gemeinden also ausgenutzt, um kostspielige und wenig attraktive politische Ausgaben *nach oben*, d.h. auf die Kantonebene, abzuschieben.

Abbildung 1: Prozentualer Anteil von Gemeindeexekutivmitgliedern in den Kantonsparlamenten im Jahr 2014¹⁴



Quelle: Vgl. Fn. 17, S. 122.

Anmerkung: Für die Kantone Graubünden (GR) und Jura (JU) liegen keine Daten zu den Gemeinderätinnen und Gemeinderäten vor.

Die Ergebnisse finden ihre Bestätigung in einer weiteren Untersuchung im Rahmen dieses Projekts, welche auf die Rolle von Gemeindeexekutivmitgliedern mit Sitz im Kantonsparlament fokussiert. Dieses in Frankreich unter dem Begriff *cumul des mandats* bekannte Phänomen¹⁵ ist ein besonders effektives Instrument für die vertikale Interessenvertretung.¹⁶ Gemäß einer aktuellen Auswertung für das Jahr 2014 ist es in den 26 Kantonsparlamenten unterschiedlich stark ausgeprägt (vgl. Abbildung 1). Eine Analyse des Einflusses des *cumul des mandats* auf die Ausgabenverteilung in einem konkreten Politikfeld – jenem der Sonderschulen – zeigt, dass eine stärkere Vertretung kommunaler Exekutivmitglieder zu einer größeren Zentralisierung der Ausgaben in be-

14 Die Kantone werden in der Abbildung wie folgt abgekürzt: SO: Solothurn, TG: Thurgau, AR: Appenzell Ausserrhoden, SG: St. Gallen, VD: Waadt, FR: Freiburg, AG: Aargau, GR: Graubünden, BE: Bern, TI: Tessin, LU: Luzern, AI: Appenzell Innerrhoden, VS: Wallis, ZH: Zürich, JU: Jura, GL: Glarus, GE: Genf, NW: Nidwalden, BL: Basel-Landschaft, NE: Neuenburg, SH: Schaffhausen, SZ: Schwyz, ZG: Zug, UR: Uri, OW: Obwalden, BS: Basel-Stadt.

15 Vgl. für eine Übersicht *François, Abel/Navarro, Julien (Hrsg.) 2013: Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*, Brüssel.

16 Vgl. *Meylan, Jean/Gottraux, Martial/Dahinden, Philippe 1972: Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*, Lausanne; *Bogdanor, Vernon 1988: Federalism in Switzerland*, in: *Government and Opposition* (GO), Jg. 23, Nr. 1, S. 69-90 (S. 84); *Page, Edward 1991: Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, New York, S. 60.

sagtem Politikfeld führt. Dieser Effekt erweist sich als besonders stark, wenn die Ämterkumulation von Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (und nicht bloß normalen Mitgliedern der Gemeindeexekutive) betrachtet wird.¹⁷

Die Sonderschule ist ein besonders interessanter Anwendungsfall, da es sich dabei um eines von insgesamt zehn Politikfeldern handelt, welche im Rahmen der NFA in den exklusiven Kompetenzbereich der Kantone überführt wurden.¹⁸ Mit dieser *Kantonalisierung* stellte sich für jeden der 26 Kantone zwangsläufig die Frage nach der vertikalen Aufgabenteilung im Inneren und damit verbunden jene nach der funktionalen Aufteilung der Kosten zwischen Kantons- und Gemeindeebene. Noch sind weiterführende Analysen notwendig, um die Generalisierbarkeit der bereits vorliegenden Befunde für andere Politikbereiche belegen zu können. Das Beispiel zeigt jedoch, dass die NFA zu einer Dynamik in einzelnen Politikfeldern geführt hat, innerhalb welcher die politischen Einflussmöglichkeiten von Gemeinden durchaus eine Rolle spielen.

3. Horizontale Kooperation und horizontale Machtteilung: Institutionen und institutioneller Wandel

Die zweite Forschungsachse des Projekts betrifft die interkantonale Zusammenarbeit (Beziehungen Kanton-Kanton). Das nach Elazar grundlegende Wesensmerkmal föderaler Systeme ist die Existenz geteilter Verantwortung der Staatsebenen in bestimmten politischen Fragen (*shared rule*) bei gleichzeitiger alleiniger Kompetenz der einzelnen Ebenen in anderen Sachbereichen (*self-rule*).¹⁹ Allerdings können die Gliedstaaten nicht alle ihnen anvertraute Aufgabenfelder im Alleingang regeln. Subnationalen *self-rule*-Bereichen begegnen die Verantwortlichen mitunter mittels gegenseitiger Koordination. Während die Existenz eigener Kompetenzbereiche ein konstitutives Merkmal föderaler Strukturen ist, stellt deren Umsetzung via intergouvernementaler Koordination lediglich einen möglichen, in föderalen Staaten allerdings durchaus verbreiteten Lösungsweg dar.²⁰ Intergouvernementale Beziehungen können auch vertikal – zwischen Bund und Gliedstaaten – und kompetitiv – nach Wettbewerbsprinzipien – ausgestaltet sein, jedoch liegt der Fokus hier auf rein horizontal verlaufenden und kooperativ funktionierenden Beziehungen. Zusätzlich wird auf die horizontale Machtteilung zwischen Regierung und Parlament eingegangen, die in diesem Zusammenhang äußerst sensibel ist. Wie auf EU-Ebene ist auch hier ein mögliches Demokratiedefizit eine oft geäußerte Kritik. Der Begriff *horizontal* umfasst in diesem Teilprojekt demzufolge zwei Phänomene: Die *horizontale Kooperation* zwischen den Kantonen einerseits und die *horizon-*

17 Vgl. Arnold, Tobias 2017: Playing the Vertical Power Game. The Impact of Local Authorities in Cantonal Parliaments on the Financing of Special Schools, in: Swiss Political Science Review (SPSR), Jg. 23, Nr. 2, S. 116-143.

18 Vgl. Hutterli, Sandra/Kronenberg, Beatrice 2013: Kantonalisierung der Sonderschulung. Zuständigkeiten und Instrumente: Eine Übersicht, in: éducation.ch, Jg. 2013, Nr. 1, S. 4-6.

19 Vgl. Elazar, Daniel J. 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa, S. 12.

20 Vgl. ebenda, S. 14-18.

tale Machtteilung zwischen Regierung und Parlament innerhalb eines Kantons im Kontext dieser intergouvernementalen Beziehungen andererseits.

Der kooperative, horizontale Föderalismus stellt einen der zentralen, wenn nicht *den* zentralen Aspekt intergouvernementaler Beziehungen innerhalb des politischen Systems der Schweiz dar.²¹ Dabei existieren zwei Institutionen, deren Relevanz als hoch einzustufen ist: Konferenzen und interkantonale Vereinbarungen.²²

Konferenzen bringen die gliedstaatlichen Regierungen zusammen (Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie generalistische regionale Regierungskonferenzen) oder sind sektor- und policy-spezifisch organisiert (Direktorenkonferenzen und Fachbeamtenkonferenzen). Viel wichtiger als ihre Quantität – bereits während der 1980er Jahre wurde ihre Anzahl auf über 500 geschätzt²³ – dürften der Institutionalisierungsgrad der einzelnen Konferenzen und die Integration des gesamten Systems der Konferenzen, also die Existenz und Art ihrer Verbindungen untereinander, sein. Nach Bolleyer sind beide Aspekte in der Schweiz im internationalen Vergleich stark ausgeprägt.²⁴ Insgesamt bilden Konferenzen damit einen Bereich der informellen Kooperation innerhalb der intergouvernementalen Beziehungen.²⁵

Als stark formalisiert gelten intergouvernementale Vereinbarungen.²⁶ In der Schweiz sind dies Verträge, die das Ergebnis von Verhandlungen mindestens zweier Kantone über einen im gliedstaatlichen Kompetenzbereich liegenden Gegenstand darstellen.²⁷ Während bei einem rechtsgeschäftlichen Vertrag ein Rechtsverhältnis begründet und eine Verwaltungsaufgabe in gemeinsamer Koordination gelöst wird, resultiert aus einer unmittelbar oder mittelbar rechtssetzenden Vereinbarung eine Rechtsvereinheitlichung innerhalb der Gruppe der Vertragspartner.²⁸ Derartige Verträge hat es schon vor der Bundesstaatsgründung gegeben, gewandelt haben sich jedoch ihre Funktion und ihr Institutionalisierungsgrad. In der Alten Eidgenossenschaft (14. Jh.–1798)²⁹ dienten vertragliche Verbindungen zwischen den souveränen XIII Alten Orten (heute Kantone) der Zentralisierung im Sinne des Ausfüllens rechtlicher Lücken im losen Staatenbund. Mit der Entwicklung des modernen Bundesstaates (1848–heute) stellen sie hingegen ein

21 Vgl. Pfisterer, Thomas 2015: Intergovernmental Relations in Switzerland: An Unfamiliar Term for a Necessary Concept, in: Poirier, Johanne/Saunders, Cheryl/Kincaid, John (Hrsg.): Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics, Oxford, S. 379-410 (S. 379-380).

22 Vgl. Vatter, Adrian 2016: Das politische System der Schweiz, 2., aktualisierte Aufl., Baden-Baden, S. 468-472.

23 Vgl. Frenkel, Max 1986: Föderalismus und Bundesstaat. Band II. Bundesstaat: System, Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus, Bern, S. 278.

24 Vgl. Bolleyer, Nicole 2009: Intergovernmental Cooperation: Rational Choice in Federal Systems and Beyond, Oxford.

25 Vgl. Elazar, Daniel J. 1965: The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Jg. 359, Nr. 1, S. 10-22 (S. 13).

26 Vgl. ebenda.

27 Vgl. Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela 2016: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich u.a., S. 375.

28 Vgl. ebenda, S. 378-379.

29 Vgl. Würzler, Andreas 2005: Eidgenossenschaft, in: Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz (Hrsg.): Historisches Lexikon der Schweiz, Band 4 (Dudan–Frowin), Basel, S. 114-121.

„Verteidigungsmittel für die kantonale Zuständigkeit“³⁰ dar, sollen also eine Zentralisierung auf Bundesebene *verhindern*. Interkantonale Vereinbarungen gelten insgesamt als „wichtigste[r] Aspekt des horizontalen kooperativen Föderalismus“³¹ der Schweiz. Im Zusammenhang mit der NFA ergibt sich daraus die erste Arbeitshypothese dieses Teilprojekts:

H1: Die interkantonale Zusammenarbeit in Form interkantonalen Vereinbarungen hat mit der NFA weiter an Bedeutung gewonnen und sich infolgedessen intensiviert.

So wichtig interkantonale Vereinbarungen für die Zusammenarbeit im Bundesstaat sind, so schwierig ist es, die Frage nach ihrem aktuellen Entwicklungsstand zu beantworten. Es bestehen nur wenige Datenbanken, die Informationen zu diesem Untersuchungsgegenstand liefern. Hervorzuheben sind Zusammenstellungen aller Verträge von Frenkel und Blaser³² sowie Bochsler³³. Letztgenannte Datensammlung stellt die aktuellste dar und dient als generelle Diskussionsgrundlage in diesem Forschungsfeld, obgleich sie 2005 endet. Die fehlende Aktualität der Daten erstaunt noch mehr, wenn man bedenkt, dass die interkantonale Zusammenarbeit mit der NFA deutlich gestärkt wurde. Art. 48 BV, welcher „Verträge zwischen Kantonen“ regelt, wurde erweitert, indem die potenziellen Kompetenzen interkantonalen Organe ausgebaut wurden. Zudem besitzt der Bund nun die Möglichkeit, interkantonale Vereinbarungen in bestimmten Bereichen allgemeinverbindlich zu erklären sowie einzelne Kantone zur Beteiligung an Verträgen zu verpflichten (Art. 48a BV). Die Forschung geht in diesem Zusammenhang von einem Systemwechsel von der freiwilligen hin zur „forcierten Kooperation“³⁴ aus. Es wird deshalb vermutet, dass sich die NFA „als Katalysator für die interkantonale Zusammenarbeit erweisen wird“³⁵.

Abbildung 2 zeigt alle rund 760 im Jahr 2016 geltenden interkantonalen Vereinbarungen, sortiert nach dem Jahr ihres Inkrafttretens. Einerseits bestätigt die Darstellung bestehende Befunde.³⁶ Um die 1970er Jahre sowie in den 1990er und 2000er Jahren ist ein Anstieg des Inkrafttretens heute noch gültiger interkantonalen Vereinbarungen zu verzeichnen. Gleichzeitig berichten Bochsler und Sciarini ebenfalls von circa 760 Verträgen, welche 2005 Bestand hatten.³⁷ Das Bild hat sich also nicht merklich verändert. Seit Ende der 2000er Jahre, direkt im Anschluss an die NFA, hat die Anzahl von allen interkantonalen Vereinbarungen nicht zugenommen, vielmehr hat sie sich auf hohem

30 *Schaumann, Wilfried* 1961: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat (2. Mitbericht), in: *Schneider, Hans/Schaumann, Wilfried/Mallmann, Walter/Zeidler, Karl* (Hrsg.): Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat. Schranken nichtthoheitlicher Verwaltung, Berlin, S. 86-130 (S. 89).

31 *Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela* 2016 (Fn. 27), S. 375.

32 Vgl. *Frenkel, Max/Blaser, Toni* 1981: Konkordatsregister. Verzeichnis der Ende 1980 geltenden interkantonalen Verträge mit einer Kurzdarstellung des Schweizerischen Konkordatsrechts, Riehen.

33 Vgl. *Bochsler, Daniel* 2009: Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other, in: *Regional and Federal Studies*, Jg. 19, Nr. 3, S. 349-370.

34 *Bochsler, Daniel/Sciarini, Pascal* 2006: Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, in: *LeGes*, Jg. 2006, Nr. 1, S. 23-41 (S. 36, Hervorhebung im Original).

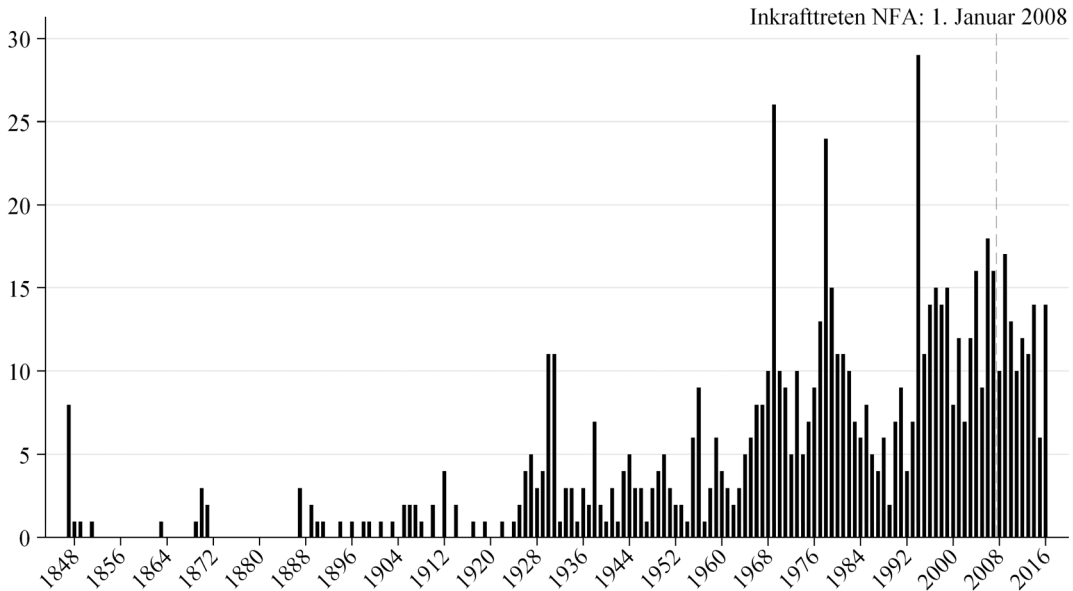
35 *Zürcher, Ernst* 2006: Formen und Entwicklung der interkantonalen Rechtsetzung am Beispiel des Heimbereichs, in: *LeGes*, Jg. 2006, Nr. 1, S. 93-106 (S. 104).

36 Vgl. *Bochsler, Daniel/Sciarini, Pascal* 2006 (Fn. 34), S. 29.

37 Vgl. ebenda.

Niveau konsolidiert. Dies könnte einen Befund von Heuberger im Anschluss an das erste Jahr des Inkrafttretens der NFA untermauern, wonach sich der Horizontalföderalismus mit der Reform nicht verstärkt hat.³⁸ Die Reform könnte also eher einen schon bestehenden Zustand konstitutionalisiert, als diesen stark verändert haben.

Abbildung 2: Anzahl aktueller interkantonalen Vereinbarungen, nach Jahr des Inkrafttretens (Stand: 2016)



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der kantonalen Gesetzessammlungen und der Internetplattform *lexfind.ch*.

Anmerkungen: Aufgeführt sind alle interkantonalen Vereinbarungen, welche im Jahr 2016 in Kraft waren. Das Jahr 1847 umfasst alle bis dahin in Kraft gesetzten und sich noch heute in Kraft befindenden Vereinbarungen (kumuliert).

Abbildung 3 zeigt ebenfalls ein ähnliches Bild, wie es die Forschung bereits in der jüngeren Vergangenheit erkennen konnte.³⁹ Einerseits arbeiten die Kantone besonders in den Bereichen Finanzen und Steuern, aber auch bei der Staatsorganisation und der Sicherheit sowie der Bildung und Kultur zusammen. Andererseits macht die bilaterale Kooperation den Großteil der interkantonal-vertraglichen Zusammenarbeit aus.

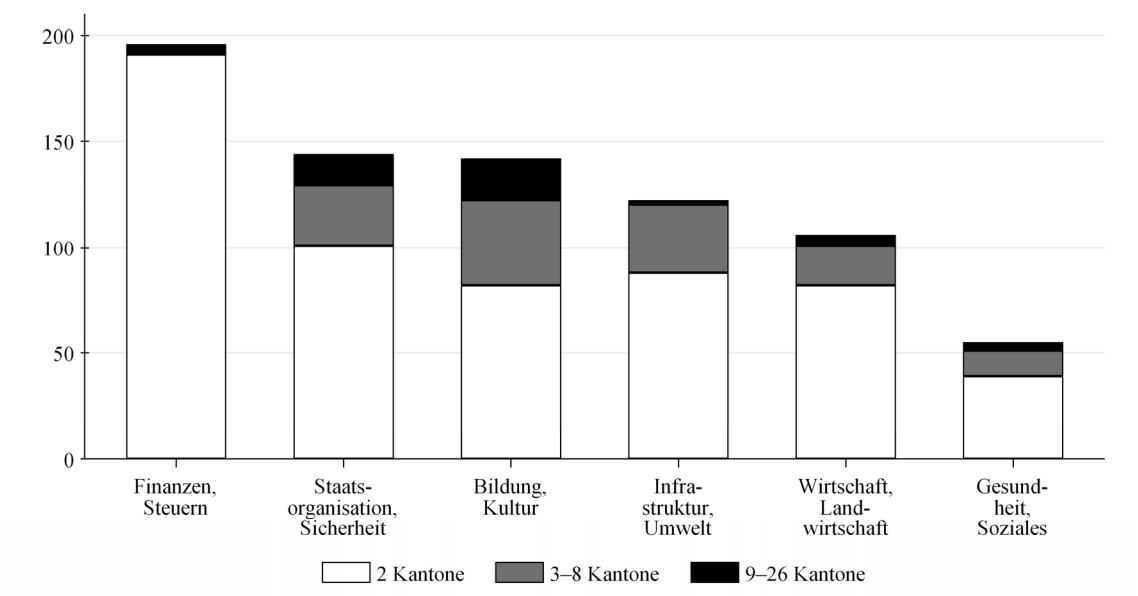
Diese Ausführungen zeigen, dass ein Zusammenhang zwischen der NFA und der Intensität der gesamten interkantonalen Zusammenarbeit nicht ohne weiteres unterstellt werden kann. Die reine Anzahl aller interkantonalen Vereinbarungen kann nur als eine Hinführung zum Untersuchungsgegenstand gewertet werden. Gibt es noch andere Indikatoren, die die Intensität der Zusammenarbeit abbilden? Wie sieht die Entwicklung in den speziell durch die NFA adressierten Aufgabenbereichen (Art. 48a BV) aus? Zudem

38 Vgl. Heuberger, Nils 2010: Interkantonale Zusammenarbeit aus Sicht der Regionen. Erste Resultate der BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008 (Working Paper), IDHEAP Working Paper 02/2010, Chavannes-près-Renens. http://www.badac.ch/docs/publications/articles/WP_BADAC_02_10.pdf (27.04.2017).

39 Vgl. Bochsler, Daniel/Sciarini, Pascal 2006 (Fn. 34), S. 30-31.

stellt sich die Frage, ob und wie sich – wenn schon nicht die Anzahl – die Tiefe und Qualität der Kooperation im Rahmen von interkantonalen Vereinbarungen nach Inkrafttreten der NFA verändert bzw. entwickelt hat.

Abbildung 3: Anzahl interkantionaler Vereinbarungen nach Thema und Größe (Stand: 2016)



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der kantonalen Gesetzessammlungen und der Internetplattform *lexfind.ch*.

Anmerkung: Einbezogen sind alle interkantonalen Vereinbarungen, welche im Jahr 2016 in Kraft waren.

Bei letztgenannter Frage spielt ein Aspekt hinein, der hier untersucht wird: die parlamentarische Mitwirkung an interkantonalen Vereinbarungen. Die zweite Arbeitshypothese dieses Teilprojekts lässt sich deshalb wie folgt formulieren:

H2: Die parlamentarische Mitwirkung an interkantonalen Vereinbarungen hat mit der NFA an Bedeutung gewonnen und wurde infolgedessen ausgebaut.

Den Kerngedanken dieser Hypothese bringt Watts wie folgt auf den Punkt: „A noteworthy feature [...] is the prevalence of ‘executive federalism’, i.e., the dominant role of governmental executives (ministers and their officials) in intergovernmental relations”.⁴⁰ Starke Exekutiven, die relativ schwachen Legislativen gegenüberstehen, sind im Bereich intergouvernementaler Beziehungen nicht nur in Staaten wie Kanada, Australien und Deutschland zu finden, sondern auch in der Schweiz, im Speziellen in der interkantonal-vertraglichen Zusammenarbeit.⁴¹ Die Diskussion wird begleitet von Vorschlägen zur besseren Einbindung der kantonalen Parlamente in interkantonale Angele-

40 Watts, Ronald L. 2008: Comparing Federal Systems, 3. Aufl., Montreal u.a., S. 118.
 41 Vgl. etwa Abderhalden, Ursula 1999: Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Freiburg.

genheiten.⁴² Gleichzeitig sind die Parlamentsstrukturen der Kantone vielfältig und die Exekutiven nicht überall gleichermaßen dominant, wobei im letzten Jahrzehnt in den meisten Gliedstaaten Anpassungen bezüglich der parlamentarischen Mitwirkung an interkantonalen Vereinbarungen vorgenommen wurden.⁴³ Daran anschließend stellt sich die Frage nach dem Grad formaler sowie tatsächlicher Beteiligung der Kantonsparlamente und nach Faktoren der Erklärung allfälliger Veränderungen ihrer Mitwirkung. Hier ist die zentrale Vermutung, dass der NFA-Reformprozess, welcher immerhin knapp 20 Jahre andauerte, auch institutionelle Veränderungen innerhalb der Kantone angestoßen hat, die zu einer Stärkung der parlamentarischen Beteiligung in Form und Praxis führten. Diese These ist auch mit Verweis auf die international vergleichende Forschung plausibel, ist ein ähnlicher Effekt doch auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration erkennbar.⁴⁴

Die bisherige Darstellung zeigt, dass eine oberflächliche und rein quantitative Betrachtung des Untersuchungsgegenstands zu kurz greift. Um die Intensität dieser Form der Zusammenarbeit abzubilden und die Auswirkungen der NFA auf die Beziehungen zwischen und innerhalb der kantonalen politischen Systeme zu erfassen, braucht es vertiefte Analysen, auch qualitativer Art. Nicht nur soll die quantitative Auswertung verfeinert, sondern auch im Rahmen von Fallstudien untersucht werden, wie sich die Kantone, mit Augenmerk auf den kantonalen Legislativen, auf eine zumindest erwartete Intensivierung der intergouvernementalen Beziehungen eingestellt haben.

4. Fazit und Ausblick

Das in diesem Beitrag präsentierte Forschungsprojekt geht in zweierlei Hinsicht den politischen Effekten der wohl bedeutendsten Föderalismusreform seit der Bundesstaatsgründung – der NFA, in Kraft seit dem 1. Januar 2008 – nach. Ein erster Teil des Projekts betrachtet die Auswirkungen der Reform auf die *vertikale Machtteilung* zwischen Kantonen und Gemeinden. Indem durch die NFA gewisse Politikbereiche in den Kompetenzbereich der Kantone überführt wurden, stellt sich unmittelbar die Frage, welche Rolle den Gemeinden bei der Umsetzung ebendieser zukommt. Wie aus den bisherigen

42 Vgl. etwa ebenda; Iff, Andrea/Sager, Fritz/Herrmann, Eva/Wirz, Rolf 2010: Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung, Bern; Schwarz, Daniel/Steiner, Reto/Fivaz, Jan 2014: Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen Vereinbarungen, Bern.

43 Vgl. Strebel, Michael 2014: Exekutivföderalismus in der Schweiz? Baden-Baden.

44 Vgl. etwa Benz, Arthur 2017: Patterns of multilevel parliamentary relations. Varieties and dynamics in the EU and other federations, in: Journal of European Public Policy (JEPP), Jg. 24, Nr. 4, S. 499-519; Auel, Katrin/Benz, Arthur 2005: The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems, in: The Journal of Legislative Studies (JLS), Jg. 11., Nr. 3-4, S. 372-393; Raunio, Tapio/Hix, Simon 2000: Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government, in: West European Politics (WEP), Jg. 23., Nr. 4, S. 142-168.; Sieberer, Ulrich/Müller, Wolfgang C./Heller, Maiko Isabelle 2011: Reforming the Rules of the Parliamentary Game: Measuring and Explaining Changes in Parliamentary Rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945–2010, in: West European Politics (WEP), Jg. 34, Nr. 5, S. 948-975.

empirischen Untersuchungen ersichtlich ist, versuchen Gemeinden kostspielige und wenig attraktive politische Ausgaben *nach oben* auf die Kantonsebene abzuschieben. Das Beispiel Sonderschulen – eines der insgesamt zehn durch die NFA *kantonalisierten* Politikfelder – zeigt, dass Gemeindeexekutivmitgliedern mit Sitz im kantonalen Parlament hierbei eine zentrale Rolle zukommt. Das in Frankreich unter dem Begriff *cumul des mandats* bekannte Phänomen stellt für die Gemeinden einen wichtigen Kanal zur Einflussnahme kantonalen Entscheidungen dar und führt in der Tendenz zu einer Zentralisierung (sprich Kantonalisierung) der Ausgabenstruktur.

In einem zweiten Teilprojekt werden die Reformwirkungen auf die *horizontale Kooperation* zwischen den Kantonen im Generellen und die *horizontale Machtteilung* zwischen kantonalen Exekutiven und Legislativen im Besonderen analysiert. Erste Auswertungen zeigen, dass sich die interkantonale Kooperation seit 2008 gesamthaft nicht intensiviert, sondern vielmehr auf hohem Niveau konsolidiert hat, ohne dabei bereits Aussagen über die einzelnen, durch die NFA reformierten Politikbereiche im Detail machen zu können. Gleichzeitig gibt es Hinweise, dass die reine Erwartung verstärkter vertraglicher Kooperation, welche primär eine Angelegenheit der Exekutive darstellt, zu Verbesserungen bei der parlamentarischen Beteiligung (Parlamentarisierung) geführt hat.

Erste Forschungslücken zu den politischen Effekten der NFA auf subnationaler Ebene konnten durch die bisherigen Erkenntnisse bereits gefüllt werden. Weiterführende Fragen sind vor allem folgende: Über welche zusätzlichen Einflusskanäle verfügen die Gemeinden und lassen sich die Ergebnisse für die Sonderschulen auf andere, ebenfalls durch die NFA reformierte Politikbereiche übertragen? Inwiefern bilden die Befunde zur Entwicklung der Quantität der interkantonal-vertraglichen Zusammenarbeit auch deren Qualität ab? Wie plausibel ist die Annahme, dass die NFA zu einer tatsächlichen Stärkung der Beteiligung der Legislativen an interkantonalen Vereinbarungen geführt hat? Der Grundstein ist mit den bisherigen Analysen und Datenerhebungen gelegt. Vertiefte Untersuchungen im Rahmen des Forschungsprojekts sollen nun in einem nächsten Schritt dazu beitragen, weitere und bisher kaum beachtete politische Auswirkungen zu erfassen, die eine der grundlegendsten Föderalismusreformen in der Schweiz, die NFA, ausgelöst hat.

4. Beiträge zum deutschen Föderalismus

Digitale Staatskunst: Der Föderalismus als Laboratorium der digitalen Transformation

Ines Härtel

1. Ist der Föderalismus als digitaler Gestaltungsraum geeignet?

Der Föderalismus ist keine transhistorische Ordnungsstruktur, sondern stets geprägt durch historischen Wandel aufgrund der sozio-ökonomischen, politisch-rechtlichen und ideell-legitimatorischen Dynamiken¹. Das gilt auch für die aktuelle digitale Transformation, die angesichts ihres inhaltlichen Spektrums, ihrer Durchdringungstiefe und ihrem disruptiven Zeithorizont für den staatszentrierten Föderalismus – Bund und Länder – eine außerordentliche Herausforderungslandschaft darstellt. Der digitale Föderalismus rekurriert dabei auf die vierte industrielle Revolution und damit auf den Neuaufbau einer digitalen Infrastruktur² sowie eine umfassende Veränderung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens.³ Angesichts der außerordentlichen Bedeutung dieser Digitalisierung ergibt sich die Frage nach der angemessenen Rahmung und Förderung. In diesem Zusammenhang wird die föderale Ordnungsstruktur hinsichtlich Geeignetheit und Effizienz in Frage gestellt. Durch das „Hindernis Föderalismus“ und den „Föderalismus als Digitalbremse“⁴ gerät Deutschland, so wird behauptet, ins Hintertreffen, beispielsweise bei der wirtschaftlichen Digitalisierung, der Entwicklung von Digitalkompetenzen, der Digitalisierung von Schulen oder der Bekämpfung von Cyber-Kriminalität. Gegenüber einem den föderalen Strukturen geschuldeten „digitalen Flickenteppich“ und „digitaler Kirchturmspolitik“⁵ werden als wirksamer Ausweg Zentralisierungen und einheitliche Durchsetzungen durch die Bundesebene befürwortet.

- 1 Vgl. *Holste, Heiko* 2001: Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867-1933), Berlin; *Oeter, Stefan* 1998: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen; zur begrifflichen und historischen Entwicklung siehe auch die Beiträge von *Grzeszick, Bernd* § 2; *Weichlein, Siegfried* § 3; *Langewiesche, Dieter* § 4 und *Härtel, Ines* § 16 2012: in: *Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*, Berlin.
- 2 Die Begriffe Digital und Digitalisierung werden, obwohl mitunter different gebraucht, hier synonym verwendet.
- 3 Vgl. *Schmidt, Eric/Cohen, Jared* 2013: Die Vernetzung der Welt: Ein Blick in unsere Zukunft, Reinbek; *Brynolfsson, Eric/McAfee, Andrew* 2014: The Second Machine Age – Wie die nächste digitale Revolution unser aller Leben verändern wird, Kulmbach; *Schwab, Klaus* 2016: Die Vierte Industrielle Revolution, 4. Aufl., München; *Gordon, Robert J.* 2016: The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War (The Princeton Economic History of the Western World), Princeton; *Kucklick, Christoph* 2014: Die granulare Gesellschaft, Berlin; kritisch *Lanier, Jaron* 2014: Wem gehört die Zukunft?, Hamburg; *Morozov, Evgeny* 2013: Smarte neue Welt. Digitale Technik und die Freiheit des Menschen, München.
- 4 Handelsblatt vom 16.06.2017; Wirtschaftswoche vom 03.11.2016.
- 5 Pressemitteilung Bitkom zur Bilanz der Digitalen Agenda der Bundesregierung vom 26.04.2017; der Hauptgeschäftsführer des Digitalverbandes sieht angesichts der Kompetenzverteilung die föderalen Strukturen Deutschlands als Hemmnis mit der Folge einer „digitalen Kirchturmspolitik“, in: *Scheffer, Ulrike/Voss, Oliver* 2017: Digitale Baustellen, in: Der Tagesspiegel vom 27.04.2017 – in dem gefor-

Zwar hat der bundesdeutsche Föderalismus durchaus in einigen Feldern Unwuchten und Inkonsistenzen hervorgebracht. Aber Forderungen nach allgemeiner zentraler Steuerung „von oben“ verkennen zumeist Wirksamkeit, Bedeutung und Möglichkeiten des deutschen Föderalismus. Wenn dieser neben dem Strukturprinzip auch eine Geisteshaltung und ein normatives Konzept ist, kann die Realmanifestation auch im Digitalbereich nie absolut gelungen sein, sondern bewegt sich immer im Bereich des Anzustrebenden, des Vorläufigen, des stetig zu Verbessernden; kurz im Unzulänglichen menschlicher Verhältnisse.⁶ Nicht zureichend beachtet im Vorwurfszusammenhang wird sowohl das verfassungsrechtlich gesicherte Bundesstaatsprinzip als auch der fundamentale Freiheitszusammenhang des bundesdeutschen Föderalismus mit seiner positiven Wertung der Vielfalt und Selbstbestimmung in Verbindung mit kooperativen Strukturen. Gerade die föderale Gestaltungskompetenz, eigeninitiativ die digitalen Entwicklungen als Vorreiter (Avantgardeprinzip) wie als Vorbereiter von Lösungen (Best-Practice-Prinzip) zu prägen, ermöglicht Innovation wie Akzeptanz. Im Gegensatz zu zentralen Fehlentscheidungen mit Folgen für alle beschränkt der digitale Föderalismus negative Folgen auf eingegrenzte Bereiche. Mit seinen lokalen und regionalen Verflechtungen ist er zudem näher an den differenzierten Lebenswelten der Menschen und eröffnet wichtige Kreativräume in unserer stark arbeitsteiligen Gesellschaft. Das ist gerade bei Entwicklungen wie den noch jungen Digital-Technologien bedeutungsvoll, da aufgrund der Komplexität, der unbeabsichtigten Folgen und der Zukunftsoffenheit Richtungen wie Endpunkte nicht endgültig zu sehen und zu verstehen sind. Zudem kann man im digitalföderalen Kontext aus historischen Entwicklungen lernen: die Gewöhnung an Veränderung, die Gestaltungsmöglichkeiten und Aktivierungsgrade sowie die Gelassenheit hinsichtlich der tatsächlichen gegenüber der prognostizierten Entwicklung.

Die in unserer Zeitgenossenschaft als schnell und disruptiv empfundene digitale Transformation ist nichts Ungewöhnliches in der Geschichte der Moderne. Sprungartige ökonomische Durchsetzung wegweisender Erfindungen gab es auch früher in der industriell-technischen Revolution, die dann trotzdem längere sozioökonomische Implementierungszeit brauchte.⁷ Disruptiv empfunden wurde die Einführung der Elektrizität in den USA und Europa zwischen 1890 und 1910, die regional sukzessive Städte, Häu-

derten „Programm für ganz Deutschland“, in dem ein latenter Zentralismus zugunsten der Bundesebene wahrnehmbar ist, sind immerhin „Länder, Städte und Gemeinden mitzunehmen“. Kritik hinsichtlich der Verbesserung föderaler Förder-, Koordinations- und Kooperationsstrukturen wird aber auch auf Tagungen und Kongressen laut – von Wirtschafts- und Verbände-Konferenzen (D-21, Bitkom) etc. bis zu Fachkongressen („Digitaler Staat“, Verwaltungskongressen auf Länderebene).

6 Zum „Unzulänglichen“ siehe *Liessmann, Konrad P.* 2010: Das Universum der Dinge. Zur Ästhetik des Alltäglichen, Wien, S. 117.

7 Beispielsweise wurden zu Beginn der industriellen Revolution von der Dampfmaschine von Watt & Bolton bis zum Jahr 1800 rund 500 Stück ausgeliefert. Zehn Jahre später brachten in England bereits über 5000 Maschinen die industrielle Transformation massiv voran. In Deutschland gab es in dieser Zeit nur 25 Dampfmaschinen. Zur historischen Entwicklung siehe *Liedtke, Rainer* 2012: Die industrielle Revolution, Köln/Weimar/Wien; *Hahn, Hans-Werner* 2011: Die industrielle Revolution in Deutschland, München; *Schmidt, Georg* 2009: Wandel durch Vernunft - Deutsche Geschichte im 18. Jahrhundert, München.

ser und Fabriken illuminierte⁸, ebenso auch die Wasserversorgung/Abwasserentsorgung, die Gasversorgung. Zusammengefasst wurden in diesem Zeitraum die Strukturen der Daseinsvorsorge implementiert, die als große Leistung im föderal strukturierten Deutschland des 19. Jahrhunderts entstanden und im Grundsatz bis heute wirken.⁹ An diese heute oft unterschätzte föderale Leistungstradition kann im Übrigen die Digitalversorgung als Teil neuer Daseins-Infrastruktur durch Bund und Länder anknüpfen – in der Dynamik, der Entschlusskraft und auch der Einsicht in größere Zeithorizonte für deren Etablierung. Hinsichtlich des föderalen Aufbaus digitaler Infrastruktur und digitaler Produktentwicklungen – von Smart Industry über Smart City, Smart Mobility, Smart Energy, Smart Health bis zu Smart Home – bleibt bei aller Disruption die notwendige Einsicht des „Festina lente, Eile mit Weile“¹⁰. Damit werden Nachdenken, reflektierende Weg- und Zielüberprüfung, Minimierung falscher Entscheidungen mit Auswirkungen für jetzige wie künftige Generationen, Beachtung unbeabsichtigter Folgewirkungen, kreative Lösungen und mündigen Umgang ermöglicht.

Zu beachten ist bei der Digitalisierung, dass wie bei früheren Innovationen die politisch-rechtliche, sozioökonomische und ideell-kulturelle Gestaltung technologischer Transformationen dem technologischen Wissen und Entwicklungsimpetus nachrangig ist.¹¹ Statt Zentralismus spricht das für den eher evolutionären, inkrementellen, subsidiären, Möglichkeits- und Kreativräume¹² entfaltenden Weg eines digitalen Föderalismus. Von Vorteil ist zudem, dass hier die bisherige Pfadrichtung eines kooperativen Föderalismus mit seinen Fähigkeiten zu Kommunikation, Verhandlung und Kompromiss beibehalten und an die Digitalentwicklung adaptiert werden kann.

8 In dieser Gesamtperiode kam es nach der Eisenbahn auch zur Erfindung, Weiterentwicklung und Massenverbreitung von vielen weiteren technischen Errungenschaften. Diese führten föderal unterschiedlich zu vielen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft – das damalige Schnelle und Disruptive fand seinen sozialkulturellen/sozialmedizinischen Ausdruck im „nervösen Zeitalter“, siehe *Radkau, Joachim* 2008: Technik in Deutschland – vom 18. Jahrhundert bis heute, Frankfurt am Main, S. 87 ff; *König, Wolfgang (Hrsg.)* 2000: Propyläen Technikgeschichte, Berlin; *Kaschuba, Wolfgang* 2004: Die Überwindung der Distanz: Zeit und Raum in der europäischen Moderne, Frankfurt am Main; *Maase, Kapsar* 1997: Grenzenloses Vergnügen: der Aufstieg der Massenkultur 1850-1970, Frankfurt am Main; *Gleitsmann, Rolf-Jürgen/Kunze, Rolf-Ulrich/Oetzel, Günther* 2009: Technikgeschichte: Konstanz.

9 Vgl. *Kleinschmidt, Christian* 2008: Konsumgesellschaft, Göttingen, S. 72 ff.

10 *Floridi, Luciano* 2015: Die 4. Revolution – Wie die Infosphäre unser Leben verändert, Berlin, S. 254.

11 Das hat auch Folgen für die Realprognostik, die daher angesichts gravierender Ungewissheiten und Komplexitäten zugunsten von Simulationen, Szenarien, Entwürfen etc. zurückgedrängt wird, siehe *Kornwachs, Klaus* 2013: Philosophie der Technik, S. 108; unabhängig davon bleibt die Einsicht, dass wie jede Technik auch Digitaltechniken „letztlich auf die Steigerung einer endlich vorgegebenen Kapazität, nämlich der des menschlichen Daseins, angelegt ist“, *Blumenberg, Hans* 2015: Lebenswelt und Technisierung unter Aspekten der Phänomenologie, in: Schriften zur Technik, S. 202.

12 Das Föderale wird hier auch von einem Freiheitsbegriff des Räumlichen in den Blick genommen – Freiheit als Freiraum des In-der-Welt-seins bedeutet Vielfalt der Entfaltungsräume und die Offenheit für Möglichkeiten; der Grundgedanke wird analytisch und interpretativ entfaltet in den Schriften von Günter Figal: *Figal, Günter* 2000/2013: Martin Heidegger, Phänomenologie der Freiheit, 3. Auflage.; *ders.* 2017: Freiräume (im Erscheinen).

2. Digitale Strategien der Bundesländer – Vielfalt und Konvergenzen

In dieser Perspektive ist in einem zweiten Schritt nach der Wahrnehmung dieser Gestaltungsoptionen durch die Länder und damit nach ihren Digitalstrategien zu fragen. Das geschieht vor der Folie, dass die föderale Ebenenverflechtung von Bund, Ländern, Kommunen durch den Exekutiv- und Vollzugsföderalismus bestimmt ist. Kernstück der darauf wie auf neue institutionelle Arrangements ausgerichteten Digitalpolitik der Bundesebene¹³ ist die „Digitale Agenda 2014-2017“¹⁴. Weiter entwickelt wurde die Digitale Bundesagenda unter anderem durch die „Digitale Strategie 2025“ sowie das E-Government-Gesetz und das Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“¹⁵. Bedeutsame Impulsgeber sind auch die IT-/ Digitalgipfel. Ebenso prägen die Initiativen, Rahmenbedingungen und Regelungsvorgaben der Europäischen Union¹⁶ sowie der globalen Ebene¹⁷ den Referenzrahmen für die Strategien der Bundesländer im digitalen Föderalismus.

Notwendigkeit wie Möglichkeit fokussierter digitaler Gestaltung ist inzwischen konsentierter Teil der Länderpolitik. In den letzten Jahren haben wenn auch in unterschiedlichen Zeithorizonten alle Bundesländer eigene digitale Strategien entwickelt oder sind in Arbeit. Darin verstehen sie sich nun unisono als digitale Zukunftsstandorte, teilweise

-
- 13 Vgl. *Bundesregierung* 2014: Digitale Agenda 2014-2017; *Bundesregierung* 2017: Legislaturbericht Digitale Agenda 2014-2017; *BMWi* 2016: Wirtschaft Digital-Erfolge und Ziele. Eine Bilanz zum IT-Gipfel 2016; *BMWi* 2017: Saarbrücker Erklärung-Lernen und Handeln in der digitalen Wel; *BMWi* 2017: Weißbuch Digitale Plattformen – Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe (mit Maßnahmenkatalog ab S. 104); *BMWi/BMAS/BMJV* 2017: Digitalpolitik für Wirtschaft, Arbeit und Verbraucher; *Initiative D21* 2016: 2016 D21-Digital-Index; *KPMG* 2017: eCrime in der deutschen Wirtschaft 2017; *Beining, Leonie* 2017: Der Puls der Gesellschaft – Wie Daten und Algorithmen die Rahmenbedingungen für das Gemeinwohl verändern; *bitkom* 2016: Industrie 4.0-Status und Perspektiven; *Kaufmann, Timothy* 2015: Geschäftsmodell in der Industrie 4.0 und dem Internet der Dinge, Wiesbaden.
- 14 In der Digitalen Agenda 2014-2017 sind unter den drei Aspekten Wachstum und Beschäftigung, Zugang und Teilhabe sowie Vertrauen und Sicherheit eine Reihe von Handlungsfeldern über die Ressorts hinweg definiert, deren Umsetzung in Angriff genommen wurde. Auch gemäß der insgesamt positiven Bilanzierung von Bitkom („Erfolgsmodell“) sind zwei Drittel von 121 Einzelmaßnahmen umgesetzt. Ein Viertel befindet sich in Bearbeitung, während nur sechs Maßnahmen ohne Aktivitätsformen bilanziert sind, siehe Bitkom vom 26.04.2017.
- 15 Vgl. *Bundesregierung* 2017: Digitale Verwaltung 2020 - Evaluierungsbericht 2016.
- 16 Im Mittelpunkt stehen politisch-rechtlich vor allem der digitale Binnenmarkt einschließlich Netzausbau und Standardisierungsfragen, Datenschutzbelange (insbesondere mit der Datenschutzgrundverordnung der Umgang mit persönlichen Daten), IT-Sicherheit, digitale Urheberrechtsfragen und Kommunikation sowie die 'digital privacy'; als Verweis unter vielen siehe *Oettinger, Günther H.* 2016: Auf dem Weg zur Gigabitgesellschaft sowie *Körner, Marita* 2016: Digitalisierung und Datenschutz im EU-Mehrebenensystem, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2016. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 23 ff und S. 100 ff.
- 17 So jüngst formuliert im G-20-Digitalminister-Beschluss eines Fahrplanes für eine gemeinsame Digitalisierungspolitik als internationalem Handlungsrahmen. Der Digitalfahrplan wurde über die G-20 Länder hinaus auch von den Niederlanden, Norwegen, Spanien und Singapur verabschiedet. Er enthält ein Arbeitsprogramm mit Zielvorgaben zu den drei Bereichen globale Gestaltung der Digitalisierung, Setzung gleichartiger internationaler Digitalnormen und -standards sowie Stärkung von Vertrauen, Rechtssicherheit und Transparenz im Digitalbereichen einschließlich eines fairen Wettbewerbsrahmens.

mit explizitem Vorbildanspruch. Insbesondere in den letzten zwei Jahren kam mit neuen Landesregierungen in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und aktuell in Saarland, Schleswig-Holstein und NRW eine deutliche Dynamik in die föderal akzentuierte Digitalisierung. Dies weist über die Umsetzung der Digitalen Agenda der Bundesregierung hinaus auf die Abhängigkeit digitaler Strategien von den politischen Zielsetzungen der jeweiligen Landesregierungen und Landesparlamente im föderalen Parteienwettbewerb hin. In einigen Ländern waren/sind digitale Strategien voll (zum Beispiel Bayern), in anderen eher rudimentär entwickelt (zum Beispiel Schleswig-Holstein/alte Koalition). Auch die politische Verbindlichkeit war im Laufe der Zeit föderal different festgehalten worden: erstens in Koalitionsverträgen (zum Beispiel Rheinland-Pfalz), zweitens in der Regierungserklärung zu Beginn der Legislaturperiode (zum Beispiel Bayern, Baden-Württemberg), drittens in spezifischen Aktions-/Maßnahmenprogrammen (zum Beispiel NRW, Hessen, Sachsen, Thüringen). Aktuell bildet sich hier mit ausformulierten föderalen Digitalstrategien zunehmend Kohärenz in Modus, Akteursbezug, Handlungsfeldern und politischen Verantwortungsstrukturen heraus.

Bei der Entwicklung des digitalen Föderalismus machen sich bisher tradierte ökonomische Strukturen, Finanzkraft, regionale Bezüge und soziale Verhältnisse deutlich bemerkbar, ebenso die Ausprägung politischer Willenskraft zu Annahme und Gestaltung der digitalen Transformation. Mitunter sind auch Teilbereiche wie der (privatwirtschaftliche) Unternehmenssektor weiter als der staatlich-exekutive Verwaltungssektor und die föderaldigitale Gesamtentwicklung. So weisen nach einer neuen Untersuchung¹⁸ hinsichtlich des wettbewerblich geprägten Digitalisierungsgrades von Unternehmen die Bundesländer (Regionen) Bremen (13.518), Hamburg (13.548) und Berlin (13.314) höhere durchschnittliche Punktwerte auf als die anderen Bundesländer, bei den Flächenländern führt Mecklenburg-Vorpommern (12.715) vor Bayern (12.378) und NRW (12.343), am Ende der Skala befindet sich Brandenburg (11.749). Im föderal-unternehmerischen Vergleich der Landeshauptstädte liegt Düsseldorf (14.61) vor Kiel (14.50) und Stuttgart (14.37), Schlusslichter sind überraschend Berlin (13.32), Potsdam (13.26), Wiesbaden (13.00) und Dresden (12.87).

Alle Bundesländer setzen inzwischen auf den Auf- und Ausbau einer digitalen Infrastruktur. Der kooperativ und exekutivföderalistisch angelegte Breitbandausbau ist dabei aufgrund seiner Voraussetzungsstruktur für digitale Wirtschafts- und Gesellschaftsaktivitäten eine vordringliche Aufgabe. Die bisherige Umsetzungsbreite ist allerdings groß – Bayern mit 96 Prozent fast flächendeckend im Spitzenbereich. Allerdings sind die jetzt wie künftig benötigten Leistungsraten zu gering und zudem das Stadt-Land-Gefälle gravierend.¹⁹ Hinzu kommt der ins Visier genommene Ausbau des Glasfasernetzes und

18 Vgl. *DATAlovers/beDirect/IW* 2017: Digital-Index 2017. Dort finden sich auch die einbezogenen Kriterien/Methodiken für den aggregierten Durchschnittswert je Bundesland. Die Studie bezieht 2,8 Millionen deutsche Unternehmen ein.

19 Siehe *Breitbandatlas* 2016. Der Bund fördert deshalb in föderaler Bandbreite speziell über 90 ländliche Regionen mit 800 Millionen Euro. Die Planungs- und Ausschreibungsverfahren benötigen aber deutlich mehr Zeit. Zudem sind die Kapazitäten von Tiefbauunternehmen lokal/regional begrenzt. Eine „5G-Ausbaustategie“ wurde am 12.07.2017 vom Bundeskabinett beschlossen.

des 5G-Mobilfunkstandards, der erst das Potential der digitalen Transformation hinsichtlich Industrie 4.0, Internet der Dinge, intelligente Mobilität, Anwendungen der künstlichen Intelligenz, private Digitalnutzungen der Haushalte etc. zum Tragen bringt. In diesem Bereich des Glasfasernetzausbaus ist in Deutschland eine deutliche Unterversorgung zu konstatieren.²⁰ Auf diese reagieren einzelne Bundesländer mit eigenen Ansätzen des Glasfasernetzausbaus für die Schaffung einer „Gigabit-Gesellschaft“²¹. Demgegenüber steht der dazu differente Ansatz der Bundesregierung in Form eines Technologiemies.²² Letztlich führt das zwischen Bundesländern zu unterschiedlichen Versorgungsstrukturen mit Folgen für den Wettbewerb im digitalen Föderalismus. Der Auf- und Ausbau der technologischen Digitalinfrastruktur gehört daher zu den Dringlichkeitsfeldern mit kooperativ-konzertierter Abstimmung über die föderalen Ebenen. Die landesweite Entwicklung der digitalen Infrastruktur ist in allen föderalen Digitalstrategien ein zentraler Punkt.

Die föderalen Digitalstrategien gleichen sich zunehmend in Zielsetzung und Impetus deutlich stärker an. Gleichzeitig werden sie geprägt von den jeweiligen föderalen Traditionen und sozioökonomischen Strukturen: Die Digitalstrategien von Bayern oder Baden-Württemberg mit ihren industriellen Kerngebieten wie Branchen und die von Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern oder Brandenburg mit stärkeren Naturgebieten und ländlichen KMU-Gegebenheiten reagieren divergent und differenziert auf die jeweiligen landestypischen Kontexte. In der Ausprägung eigenständiger Strategien sind einige Länder zeitlich vorangegangen, so Bayern ab 2013, andere erst retardierend mit Schwerpunkt ab 2016 wie Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern. In allen Ländern sind unterschiedliche, aber insgesamt deutliche Aufholungsprozesse zu verzeichnen. Die digitalen Strategien der Länder werden im Folgenden kurz charakterisiert:

Baden-Württemberg: Während im Koalitionsvertrag von 2011 nur wenige Hinweise zur Digitalisierung enthalten waren, rückte mit der Regierungserklärung vom 15.10. 2014, vor allem mit der vom 13.12.2016 die Digitalisierung als Querschnittsaufgabe in den zentralen Fokus der Politik. Mit der neuen Landesregierung und dem federführenden Digitalministerium (mit einer Stabsstelle für Koordination und Steuerung, CIO/CDO sowie einen alle Ministerien umfassenden Kabinettsausschuss „Digitalisierung“) wird

20 Deutschland belegt Platz 28 von 32, siehe *EU-Kommission* 2016: Broadband Coverage in Europe 2015. Zum internationalen Vergleich siehe *Beckert, Bernd* 2017: Ausbaustrategien für Breitbandnetze in Europa – was kann Deutschland vom Ausland lernen?; *Kuri, Jürgen* 2017: Digitale Infrastruktur – zwischen Fördermilliarden und Netzrealitäten, in *APuZ* Nr. 16-17, S. 24 ff.

21 Stellvertretend für eine Vielzahl von Studien sei hingewiesen auf: *Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme Fokus* 2016: Netzinfrastrukturen für die Gigabitgesellschaft; *IW Consult (in Zusammenarbeit mit Economica-Institut für Wirtschaftsforschung und dem Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung)* 2016: „Der Weg in die Gigabit-Gesellschaft“, Letztere thematisiert neben dem Breitbandausbau die digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft.

22 Bis 2018 Versorgung aller Haushalte mit 50Mbps/s im Downstream; stark konträr sind die Positionen der beteiligten Unternehmen: favorisiert wird aufgrund des kommenden Datenanfalls der sofortige bundesweite Glasfasernetzausbau. Gegensätzlich dazu steht die Vectoring-Strategie der Telekom (Kupferkabel), die von ihr umgekehrt als Brückentechnologie angesehen wird (mit Ankündigung eines kommenden Super-Vectorings). In den neuen Koalitionsverträgen wird eindeutig der Ausbau des Glasfasernetzes favorisiert.

unter dem Ziel „digital@bw“ eine neue Digitalisierungsstrategie erarbeitet, in die auch Ergebnisse von Digitalisierungswerkstätten, Runden Tischen und Anregungen über das Bürgerbeteiligungsportal einfließen. Ziel ist, Baden-Württemberg zu einer Leitregion des digitalen Wandels unter Einbezug aller Lebensbereiche zu entwickeln. Eckpunkte der bündelnden, ressortübergreifenden Strategie wurden Ende 2016 vorgelegt. Schwerpunkte sind über den Ausbau der digitalen Infrastruktur hinaus die Digitalisierung von Bildung, Stadt, Gesundheit, Mobilität, der Wirtschaft und die Entwicklung eines Cyber-Valleys für Künstliche Intelligenz (KI)²³ mit Grundlagenforschung (neun Forschungsgruppen, zehn Professuren, Förderung von 100 Doktoranden) und Gründerplattform. Mit der Roadmap Wirtschaft 4.0 (vom 23.05.2017) sollen regionale Digitalisierungszentren (Hubs), Wettbewerbe für Wissenstransfers, KMU-Digitalisierungsprämien und Innovationsgutscheine 'Hightech Digital' die Transformation landesweit voranbringen. Das BW-Serviceportals als einheitliche Kommunen- und Landesplattform auf der Grundlage des BW-E-Government-Gesetzes visiert an, mit der Kopplung auf kommunalen Webseiten²⁴ integrative Webangebote und insgesamt ein volldigitalisiertes One-Stop-E-Government – auch mit einem organisations-, unternehmens- und bürgerfreundlichen Servicekonto – landesweit umzusetzen.

Bayern: Mit der Regierungserklärung vom 12.11.2013 hat Bayern frühzeitig eine umfassende Digitalstrategie angestoßen und das Parlament sowie Fachressorts einbezogen. Dieser Top-down-Prozess wurde umfassend von einem Beirat erarbeitet und von acatech unter Einbezug relevanter Experten und Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft begleitet. Koordiniert vom Wirtschaftsministerium zielt die Zukunftsstrategie „Bayern Digital“ von 2015 darauf ab, das Bundesland zur Leitregion für den digitalen Aufbruch und zu einer weltweit führenden Digitalregion zu entwickeln; dazu gehört auch die Entscheidung von IBM für München als der weltweiten Watson-IoT-Zentrale (Künstliche Intelligenz und Internet der Dinge)²⁵. Mit dem „Zentrum Digitalisierung.Bayern“ als Forschungs-, Kooperations- und Gründungsplattform und mit zehn universitären Innovationslaboren für zukunftssträchtige Digitalthemen wurden Grundlagen für einen bayerischen Kooperationsverbund von Wissenschaft und Wirtschaft gelegt. Darüber hinaus wird in einem Bottom-up-Prozess die Zivilgesellschaft einbezogen und Bürgerbeteiligung (Information, Bildung, Teilhabe) ermöglicht. Damit wird ein Beitrag zur Vertrauensbildung in die Digitaltechnologien geleistet. Zugleich wird auf den Einbezug aller Landesregionen geachtet. Analog zur Bundesebene soll der bayerische IT/ Digitalgipfel mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verbänden die Bayerndigitalisierung voranbringen. Ende Mai 2017 wurde von der Bayerischen Staatsregierung der Masterplan „Bayern Digital II“ mit umfangreichen Maßnahmen in

23 Hier wirken inhaltlich wie finanziell die Universitäten Stuttgart und Tübingen sowie das MPI für intelligente Systeme in Kooperation mit den Unternehmen Daimler, BMW, ZF, Bosch, Facebook Research Lab sowie einer Reihe von Stiftungen zusammen.

24 In BW soll 2017 das Jahr der „Intelligenten Kommune“ werden: Die landesweite Bildung von Modellkommunen führt zu Nachahmungen anderer Kommunen (spill-over-Effekte).

25 Internet der Dinge (Internet of Things, IoT) bedeutet die weltweite Vernetzung von 30 Millionen Geräten bis 2020 und gilt als eine der großen Zukunftsentwicklungen.

zehn Punkten zur Förderung der bayerischen Gigabit-Gesellschaft beschlossen²⁶. Bayern hat als erstes Bundesland ein eigenes Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (LSI) gegründet, was die bisherige Monopolstellung des gleichnamigen Bundesamtes (BSI) erstmalig durchbricht.²⁷

Berlin: Die Digitalagenda Berlins („auf dem Weg zur digitalen Hauptstadt“) entsteht aus dem Zusammenwirken von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Eine wichtige Initialzündung war der Zehn-Punkte-Plan des Berliner Kreises (50 führende Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik) vom 7.12.2015 als eine Art ‘Digitale Berliner Agenda’. Ziel ist, die vielen IT/Digitaleinrichtungen aus der Wissenschaft – Universitäten, TUs, FHs, Instituten und private Wissenschaftseinrichtungen – in eine Digitalstrategie zu bündeln und mit der ausgeprägten Start Up-Kultur zu verbinden. Anvisiert wird der 5-G-Mobilnetzausbau (ab 2019), ein City-Lab als Bürgerforum für digitale Information/Erleben und zusätzliche Digitalprofessuren. Große Digitalfirmen, Digitalverbände, Stiftungen sowie die Internet-Konferenzen „re:publica“ und „Berlin Web Week“ sorgen für Dynamik. Dies gilt auch für die 50 neuen Digitalprofessuren des universitätsgetragenen Einstein Center Digital Future. Berlin bekam im bundesdeutschen Wettbewerb den Zuschlag für das Institut für Digitalisierung und Gesellschaft, das mit seiner Leuchtturmfunktion die gesellschaftlichen Implikationen der Digitaltechnologien erforschen soll. Zwei Hubs des Bundes – für das Internet der Dinge und für Fintechs – werden in Berlin angesiedelt sein. Die Koalitionsvereinbarung 2016-2021 weist kein eigenständiges Digitalkapitel auf; vorgesehen ist ein „Koordinator digitales Berlin“, die Unterstützung der digitalen Wirtschaft (Smart Factory) und Mobilität, der Ausbau der Online-Teilnahme und der Einbezug der Schulen in die zentrale Serverstruktur (ITDZ) sowie verbesserte IT-Ausstattung. Beabsichtigt ist die weitere Erarbeitung einer Digitalisierungsstrategie für die Berliner Wirtschaft.

Brandenburg: Im Koalitionsvertrag 2014-2019 besitzt die Digitalisierung keine Priorität (kein Digitalkapitel). Vielmehr geht es um digitale Unterstützung für die KMU. Mit dem Antrag der Fraktionen SPD, CDU, Die Linke vom 8.11.2016 werden fünf Punkte für die Erarbeitung einer ressortübergreifenden Digitalstrategie benannt: Ausbau der digitalen Infrastruktur, Förderung der digitalen Bildung in Schulen und Ausbildungsberufen sowie digitaler Lehr- und Lernformen, Sensibilisierung von KMU für die „Industrie 4.0“ und Start Up-Unterstützung, digitale Vernetzung von Mobilität und im Bereich Gesundheit/Pflege sowie Erarbeitung eines E-Government-Gesetzes. Das Hasso-Plattner-Institut und die Universität Potsdam tragen eine eigene Fakultät „Digital Engineering“. Der Bund fördert das Digital MediaTech Hub.

26 Bayern investiert im Digitalbereich I (2015-18) 2,5 Milliarden Euro, im Digitalbereich II (2018-22) drei Milliarden Euro, unter anderem in die Infrastruktur mit Schwerpunkt Glasfasernetz, IT-Sicherheit mit verschiedenen Cyber-Clustern, Bildung, Mobilität, Medizin/Pflege, E-Government, Wissenschaft und Mittelstand.

27 Von Beobachtern wird dies auch als Ausdruck mangelnder Partnerschaft durch das BSI gewertet. Angesichts der Bedeutung der Cyber-Sicherheit wäre es klug, hier angemessene föderale Kooperationsstrukturen zu etablieren.

Bremen: Unterstützt wird vor allem die Digitalisierung der KMUs, unter anderem mit einem Beraterpool und dem Mittelstand 4.0-Kompetenzzentrum²⁸. Die Verwaltungsmodernisierung ist ein Schwerpunkt: Mit der IT-Strategie 2014 hat Bremen frühzeitig einen Reformkurs für die „Verwaltung2020“ eingeschlagen und mit der digitalen E-Government-Strategie Verwaltung 4.0 fortgesetzt (Leuchttürme statt Lebenslagen, Einrichtung eines Digitalisierungsbüros). 2015 wurde das neue Dienstleistungsportal service.bremen.de eingerichtet (54 online-Services mit einem Click erreichbar).

Hamburg: Im Regierungsprogramm wird als Ziel die „Digitalisierung der großen Stadt“ anvisiert und mit einer Leitstelle in der Senatskanzlei (Information, Koordination, übergreifende Digitalthemen) unterlegt. Das City Science Lab (in Kooperation mit dem MIT) als Forschungsstelle und Think-Tank hat die Aufgabe der Entwicklung eines Plans für die Digitalisierung Hamburgs übernommen. Smart Port, Wirtschaft, Infrastruktur, Wissenschaft, Mobilität, Logistik, Bildung (in Hamburg sind alle Schulen an das Glasfasernetz angeschlossen, was Schul-Plattformen wie eduPort ermöglicht) und E-Government („HamburgGateway“)²⁹ sind Digitalisierungsschwerpunkte. Mit den Deutschlandzentralen von Google und Facebook (und Snap), einer lebendigen digitalen Gründerszene (aktuell mehr Gründungen pro Einwohner als Berlin) und mit ham-burg@work (700 Tech-Unternehmen) ist digitalföderale Dynamik vorhanden.

Hessen: Der Koalitionsvertrag 2014-2019 enthält nur einen kleinen Abschnitt zu Internet und Netzpolitik. Eine Beschleunigung der Digitalisierung wurde erreicht durch die umfangreiche „Strategie Digitales Hessen“ 2016, an der über 500 Experten und Praktiker aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft und Politik mitgearbeitet haben. Festgelegt ist darin das Selbstverständnis als führende digitale Region in Europa. 17 Handlungsfelder sind dabei in Gestaltungsbereich (unter anderem Bildung, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Telekommunikation), Technologiebereich (Breitbandnetze, Rechenzentren, IT-Sicherheit/Datenschutz, Geoinformation) und Anwendungsbereich (unter anderem Industrie, Handel, Kreativwirtschaft, Energie, Mobilität, Gesundheit, Wohnen) differenziert. Ein eigenes oder koordinierendes Digitalministerium ist nicht vorgesehen, sieben Landesministerien treiben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Umsetzung und Fortschreibung voran. Dazu gehören auch ein ständiges Monitoring, das Portal digitales.hessen.de, das Kompetenzzentrum Mittelstand 4.0 in Darmstadt (Hessen hat rund 10.000 IT-Unternehmen), das Kompetenzzentrum „House of IT“, die Vernetzungs-/ Wissenstransfer- und Innovationsplattform Digitales Hessen sowie die landesweite Verbundstruktur von Hessen-IT, Hessen-Nanotech und Hessen-Umwelttech in enger Zusammenarbeit von Wirtschaft und Universitäten/Forschungseinrichtungen. Priorisierungen zum Beispiel als führender Innovationsstandort für Telemedizin/E-Health, Cyber-Sicherheit oder Future Living/assistierte Wohn- und Lebensformen mit modula-

28 In Kooperation mit Niedersachsen wird in Hannover das Portal „Mit uns digital“ zur Qualifizierung von KMUs betrieben.

29 Im E-Government-Wettbewerb wurde Hamburg als eCity 2015 für das beste digitale Gesamtangebot ausgezeichnet.

ren Service-Bausteinen weisen auf einen breiten integrativen Digitalansatz von Wirtschaft und Gesellschaft in Hessen hin.

Mecklenburg-Vorpommern: Die Digitalförderung ist auf den vordringlichen Netzausbau (30 Prozent der Landesbevölkerung sind nicht im Netz) und Wirtschaftsförderung/Landesentwicklung ausgerichtet. Im Koalitionsvertrag 2016-2021 der aktuellen Landesregierung wird in neuer Dynamik die Erarbeitung von Strategien im Bereich Digitales angestrebt, ein Landesminister für Energie, Infrastruktur und Digitales geschaffen und ein Beirat mit den Wirtschaftskammern für Wirtschaft 4.0 gebildet. Im maritim, ländlich und touristisch geprägten Bundesland dient unter anderem das Breitbandkompetenzzentrum dem Ausbau und das Projekt „MV goes digital“ der Unterstützung der KMU. Schwerpunkte bilden die Gesundheitswirtschaft (BioCon Valley), die Erforschung von Mobilitätsalternativen im ländlichen Raum und kommunale Digitalservices (Online-Bürgerkonto Schwerin). Eine E-Government-Strategie wird erarbeitet.

Niedersachsen: In der Koalitionsvereinbarung 2013-2018, die kein Digitalkapitel und nur einen kurzen Hinweis zum Breitbandausbau sowie zur anvisierten Einrichtung von digitalen Regionen enthält, wurde die Erarbeitung der Strategie „Digitales Niedersachsen“ nach dem Vorbild anderer Bundesländer angekündigt. Inzwischen liegen (Stand: 15.11.2016) Leitlinien „Digitalen Wandel für unser Land gestalten“ als übergeordneter Rahmen für die Ressortaktivitäten vor, die vom Wirtschaftsministerium koordiniert werden. Zentrale Digitalbereiche sind Infrastruktur (Konzepte, Empfehlungen unter anderem Rat für Informationsinfrastruktur im gemeinsamen Auftrag von Bund und Ländern), Bildung (landesweite Bildungscloud-Pilotphase bis 2020; mobiles Lernen-21, Landeskonzept Medienkompetenz), Wissenschaft, Wirtschaft/KMUs (Netzwerk Industrie 4.0 Niedersachsen, zwei Kompetenzzentren für Betriebe und Handwerk), Landwirtschaft (Smart Farming, Web-Datenbank), Energie, Medien, Verwaltung/E-Justice, Bibliotheken/Kultur und Gesundheit (E-Health, drei Medical-Data-Integrations-Centers MeDICS). Das Portal „digital.niedersachsen“ dient der Information in Schwerpunktbereichen. Mit der im September 2016 verabschiedeten IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2025“ sollen unter anderem medienbruchfreie Geschäftsprozesse, Interoperabilität und Förderung der E-Akte anvisiert werden. Neben dem Rat für Informationsinfrastruktur wurde im März 2017 von der Landesregierung der „digitalRat.Niedersachsen“ gegründet. Die Experten aus Wirtschaft, Gewerkschaft, Politik und Wissenschaft sollen diese zu ressortübergreifenden wie übergeordneten Digitalthemen beraten.

Nordrhein-Westfalen: Das in der Regierungserklärung 2015 vorgestellte Programm „NRW4.0:Menschen verbinden.MegaBits.MegaHerz.MegaStark“ erklärte den digitalen Wandel zum zentralen Vorhaben in NRW als Pionierland digitaler Produktionsprozesse. Gemäß der „Strategie für die digitale Wirtschaft NRW“ 2015³⁰ gehören dazu unter anderem Breitbandausbau, Bildung (Informatik als Wahlpflichtfach), Wissenschaft, fünf regionale Digitalzentren /Hubs, zwei Mittelstand.4.0-Agenturen, das OpenGovernment-Portal „Open.NRW“ sowie das Landesportal NRW 4.0. Laut Koalitionsvertrag der neu-

30 Vorgestellt vom Wirtschaftsminister und dem Beauftragten für Digitale Wirtschaft NRW/Vorsitzenden des digitalen Beirats.

en Landesregierung von CDU und FDP soll die Landesdigitalstrategie erneuert und erweitert werden. Dazu soll eine digitale Dynamik im Wirtschaftssektor (Industrie 4.0) entfacht und der (schnellere) flächendeckende Ausbau des Glasfasernetzes (Internet), die digitale Bildung in den Schulen und die digitale Verwaltung erheblich vorangebracht werden. Das Landes-Wirtschaftsministerium wird aufgewertet und erweitert zu einem Querschnittsministerium für Wirtschaft, Energie, Digitales und Innovation. NRW verfügt über ein breites Clusterfeld von Universitäten, TUs, FHS, Forschungseinrichtungen, Stiftungen und eine differenzierte Unternehmenslandschaft von Großbetrieben, KMUs und Start Ups, die im Digitalbereich wertschöpfend zusammenwirken und auch den Bereich der digitalen Netzwerkökonomie/„Net Economy“ verbreitern können.

Rheinland-Pfalz: Die Digitalisierung als ressortübergreifendes Querschnittsthema bildet gemäß dem neuen Koalitionsvertrag 2016-2021, der ein eigenes Kapitel „Digitale Zukunft – Chancen der Gigabitgesellschaft“ enthält, einen Schwerpunkt der Legislaturarbeit. Im Juni 2016 wurden von der Landesregierung als „Digitalisierungskabinett“ zwölf Eckpunkte für eine künftige Digitalstrategie „Rheinland-Pfalz digital“ vorgelegt, die auf die digitale Nutzung in allen Lebensbereichen zielt. Schwerpunkte sind der verstärkte Netzausbau für ein schnelles Internet, die Digitalisierung in Wirtschaft und Arbeitswelt, Wissenschaft, Bildung, Kultur, Gesundheit, Landwirtschaft/Weinbau (Smart Farming), Verwaltung (Digitale Justiz, E-Government), Safety and Security/Cybersicherheit, Energie (dezentrale Versorgung) sowie Datenschutz und gesellschaftliche Teilhabe (auch im ländlichen Raum über das Modellprojekt „Digitale Dörfer“). Ein E-Government-Gesetz soll 2017 erarbeitet werden. Im Oktober 2016 wurde mit „Rheinland-Pfalz digital. Wir vernetzen Land und Leute“ ein partizipatives Bürgerdialogverfahren initiiert, mit dem Vorstellungen, Ideen und Impulse aus dem breiten Spektrum von Wissenschaft, Wirtschaft, Verbänden, Zivilgesellschaft, Kommunen sowie einzelnen Bürgern zur Erarbeitung der Digitalstrategie 2018 aufgegriffen werden sollen. Ein Digital-Beirat für politische Entwicklung und Kultur soll den Dialog ergänzen. Das partizipative Verfahren des „Digital-Dialogs“ über Online-Beteiligungsplattform und Beteiligungsformate der Ministerien dient dem Ziel, Rheinland-Pfalz zum Musterland für digitale Vernetzung zu profilieren.

Saarland: Der neue Koalitionsvertrag 2017-2022, der kein eigenes Digitalressort vorsieht, enthält einen eigenen Digitalisierungspunkt – das Land soll digitale Modellregion und digitale Kompetenz ein Markenzeichen werden. Dieser Ansatz wird als Querschnittsthema in allen Ressorts verankert und über das „Digitalisierungsforum Saar“ zentral koordiniert. Im Digitalisierungsforum als Beratungsorgan sind alle gesellschaftlich relevanten Akteure kooperativ eingebunden; Empfehlungen gibt auch der Landes-IT-Planungsrat. Digitale Schwerpunkte sind Investitionen in die digitale Infrastruktur, die Einrichtung von Digitalisierungsberatern für die KMU und einer Netzwerkstelle Politik-Wirtschaft, die Stärkung des Landes als gesundheitstouristische Destination (Kompetenzzentrum eHealth und eCare), die Erarbeitung eines Konzepts zur digitalen Bildung (mit Vorreiterfunktion, Smart-Schools)), Digitale Mobilität, Verwaltung 4.0/E-Government mit Einrichtung eines Bürgerportals und Basisdienste (in: eGo-Saar); für letzteres ist ein Gesetzentwurf in Vorbereitung. Der IT-Standort Saarland ist durch die

landeseigene kooperative Wissenschaftslandschaft (UdS, HSTW, MPI, Fraunhofer-, Helmholtz- und Leibniz-Institute) und Wirtschaftsstrukturen gekennzeichnet. Landesbezogene Informationswege im Digitalbereich laufen über das Kompetenzzentrum Power4Produktion, in regionalen Communitys wie „Digital Factory Saarland“ als branchenübergreifender Informations- und Netzwerkverbund, oder Saarland.innovation&standort e.V. (saar.is) mit Aufgaben des Technologietransfers, sowie dem IT-Tag Saarland und den Cloud-Tagen.

Sachsen: Auf der Basis bisheriger Digitalisierungsförderung ist es Ziel der aktuellen Landesregierung, Sachsen durch den digitalen Wandel zu einer führenden Region in Europa und der Welt zu entwickeln. Anfang 2016 wurde dazu die von allen Ressorts und dem Beirat digitale Wertschöpfung erarbeitete dynamische Digitalisierungsstrategie „Sachsen digital“ verabschiedet. Diese ist strukturiert in Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen, die kontinuierlich weiterentwickelt werden. Mit dem Breitbandkompetenzzentrum und dem Förderprogramm Digitale Offensive Sachsen DiOS soll der Breitbandausbau beschleunigt werden. Die Digitalstrategie ist ausgerichtet auf Informations- und Cybersicherheit, Digitalkompetenz und gute Arbeit, Innovationskraft in Industrie 4.0, Digitalisierung von Verwaltung und öffentlichen Einrichtungen (Bildung unter anderem). Den Anhang bildet ein umfangreicher, differenzierter Maßnahmenkatalog zu den Zielen/ Handlungsfeldern, der die Weiterentwicklung (zum Beispiel „Vernetzung der Netze“ bei Telekommunikation, Energie, Mobilität), die Operationalisierung und Evaluierung von Maßnahmen ermöglicht. Die ausgeprägte Forschungslandschaft, die beiden Hubs zu smarten Systemen und smarter Infrastruktur sowie das Institut für angewandte Softwareforschung/DLR bilden eine tragfähige Basis für Vernetzung und Kooperation mit den Wirtschaftsbranchen und der „StrategieWerkstatt: Industrie der Zukunft“.

Sachsen-Anhalt: Bereits 2012 wurde gemäß Koalitionsvertrag von der Regierung die „Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020“ verabschiedet mit einem IKT-Schwerpunkt beim E-Government. Die weitere Digitalstrategie des Landes wurde durch einen 'Digitalen Thesenanschlag' 2015 mit 108 Thesen und anschließender Online-Diskussion eingeläutet. Die neue Koalitionsregierung (auf der Basis des Koalitionsvertrages 2016-2021) versteht sich als Digitalisierungskabinett bei Federführung des LM für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung. Im November 2016 wurde der Fahrplan zur Erstellung einer ressortübergreifenden Digitalen Landesagenda beschlossen, die bis September 2017 erarbeitet sein soll. In diese werden die bisherigen Erfahrungen und Stellungnahmen sowie Ergebnisse acht aktueller Themen-Workshops und der Bürger-Online-Konsultation/Beteiligung einfließen, wobei nun das ganze Spektrum von Wirtschaft, Arbeitswelt und Gesellschaft einschließlich des persönlichen Lebensumfeldes einbezogen wird. Wichtigste Aufgabenbereiche sind der Ausbau der digitalen Infrastruktur (mit Anbindung auch der Schulen an das Netz), Förderung von Wirtschaft 4.0 (Netzwerkbildung, Start Up-Förderung, Innovations- und Beratungskompetenzzentren, digitalisierte Fertigung und Digitalisierung Verkehr/Logistik), die Arbeit/Ausbildung 4.0 (Kompetenzaufbau, Hochschuldigitalisierung) und IT-Sicherheit, Datenschutz sowie Digitalisierung der Verwaltung.

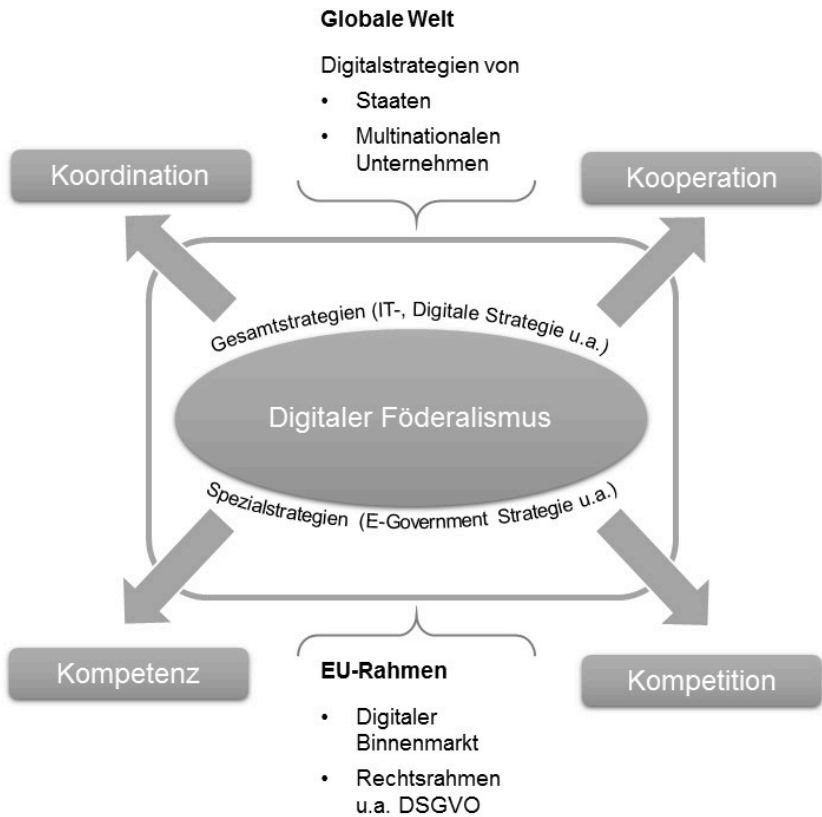
Schleswig-Holstein: Im Koalitionsvertrag 2012-2017 war keine eigenständige Digitalstrategie ausgebildet. In der Staatskanzlei wurde eine übergreifende Projektgruppe zur Informationsgesellschaft ausgerichtet. Eine ziel- und maßnahmenorientierte digitale Agenda wurde Ende 2016 von der damaligen Landesregierung vorgelegt mit Bezügen unter anderem im Bereich der digitalen Bürgerbeteiligung, im Breitbandausbau, in der Unternehmensförderung (Clustermanagement Digitale Wirtschaft), in der Nutzung von „Open Education Resources“ und der Unterstützung des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz (ULD). Diese Digitale Agenda war eingebettet in die Landesentwicklungsstrategie 2030, aus der heraus Leitlinien entwickelt wurden. Laut Koalitionsvertrag 2017-2022 der neuen 'Jamaika'-Koalition, der nun ein eigenes Digitalisierungskapitel enthält, soll Digitalisierung nun zum Schlüsselprojekt und Schleswig-Holstein zur digitalen Vorzeigeregion werden. Eine dynamische Digitalisierung wird durch einen verlässlichen Ordnungsrahmen, eine gezielte Ansiedlungspolitik von IT-Unternehmen und durch den Ausbau der IT-Infrastruktur vor allem im ländlichen Raum (auf der Basis eines breiten Bündnisses Netzausbau) und für Mobilitätsanwendungen angestrebt.³¹ Im neuen Ressortzuschnitt ist das Digitale dem Energie-, Landwirtschafts- und Umweltministerium nominell zugeordnet. Dies verbindet sich mit dem Ziel einer umfassenden und klar abgestimmten Digitalisierungspolitik, dessen Ausdruck das integrative „Digitalisierungskabinett auf Ministerinnen- und Ministerebene unter Leitung des Ministerpräsidenten“ ist. Die fokussierte Weiterentwicklung der digitalen Agenda Schleswig-Holsteins umfasst auch im E-Government-Bereich das Ziel, Schleswig-Holstein „zu einem Pionierland guter digitaler Verwaltung“ zu machen. Kooperationsstrukturen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sollen die Digitalisierung in Wertschöpfungsnetzwerken voranbringen – ein Ausdruck davon ist das Mittelstand Digital Kompetenzzentrum Nord.

Thüringen: Im Koalitionsvertrag von 2015 ist der Digitalisierung bis auf einen kleinen Passus kein eigenes Kapitel gewidmet. Sie wird erst später Leitthema für die landeseigene Wirtschafts- und Innovationspolitik. Es wurde ein LM für „Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft“ eingerichtet. Zur Förderung wurde ein mit 100 Millionen Euro bis 2020 unterlegtes Zehn-Punkte-„Aktionsprogramm für die Wirtschaft 4.0 in Thüringen“ vorgelegt, das vor allem Breitbandausbau, Datensicherheit, Kooperation und Forschungstransfers, digitale Plattformen und Unterstützung digitaler Innovation zum Schwerpunkt hat. Unterstützt wird diese Zielsetzung durch mehrere Kompetenzzentren. Im Dezember 2016 wurden erste Eckpunkte (Initiativpapier) einer „Thüringer Strategie für die digitale Gesellschaft – Impulsdokument für den weiteren Strategieprozess“ vorgestellt. Als Ziel wird die Rolle Thüringens als Vorreiter der Digitalisierung benannt. Des Weiteren werden Leitthemen aufgezeigt (Mittelstand 4.0, digitale Landesentwicklung, Bildung und Forschung digital) und die mit interaktiven Beteiligungsprozessen gestützte Erarbeitung einer Thüringer Strategie für die Digitale Gesellschaft bis Ende 2017 angekündigt. Aktuell liegt nun auch der Entwurf für ein E-Government-Gesetz vor.

31 Bisher ist dafür (allerdings nur) ein Ausbaubetrag von 50 Millionen Euro in fünf Jahren vorgesehen in der Erwartung, dass hier der Bund einen wesentlichen Beitrag leisten wird.

3. Das magische Viereck des digitalen Föderalismus

Eine Gesamtbetrachtung zeigt: War die föderale Digitalisierungsunterstützung am Anfang vor allem an der Förderung der Wirtschaft (Start Ups) ausgerichtet, wurden mit den jetzt ausformulierten Digitalisierungsstrategien über die Einrichtung der digitalen Infrastruktur hinaus die Digitalsektoren Wissenschaft, Wirtschaft (Produktion, Handel, Handwerk, Arbeitswelt), Mobilität, Bildung, Gesundheits- und Soziales, Landwirtschaft, Energie, Medien, Finanzwelt und Sicherheit immer stärker einbezogen und bilden nun einen integrativen Gesamtzusammenhang. Zugleich wird stärker auf die Entwicklung einer länderspezifischen digitalen Markenidentität geachtet. So sind die Digitalisierungsstrategien der Länder inzwischen deutlich signifikanter in der politischen Bedeutung, konsistenter in der Zielorientierung, kohärenter im Ausbau der Verbundsysteme und Netzwerkstrukturen, umfassender in den einbezogenen Digitalbereichen, bürger(teilhabe)orientierter und sowohl grundlagen- wie anwendungsfokussierter geworden. Strukturell-analytisch sind sie dabei gekennzeichnet durch das ‚magische Viereck des digitalen Föderalismus‘ mit den vier Ks: Koordination, Kooperation, Kompetenz, Konkurrenz, wobei inhärent die jeweiligen Landesgegebenheiten und die föderalen Entwicklungspfade mitreflektiert werden.



3.1 Koordination

Hinsichtlich der föderalen Koordination haben sich spezifische Institutionen und Prozesse herausgebildet, die weiterentwickelt werden sollen. Dabei kann man auf bewährte digitale Koordinationsstrukturen – zum Beispiel die seit 2007 im Länderverbund organisierte Steuerverwaltung mit verbindlich eingesetzter einheitlicher IT (KONSENS³²) – und neuerdings auf die im Rahmen der Asylpakete gemachten neuen digitalen Koordinativ-Erfahrungen im Migrationsbereich positiv zurückgreifen. Zentral für die verbindliche föderale Koordinierung der Informationstechnik von Bund und Ländern ist der IT-Planungsrat (nach Art. 91c GG und dem IT-Staatsvertrag). Als Kern der IT/Digitalen Governance legt er die IT-Standards hinsichtlich Interoperabilität und Sicherheit fest. Im IT-Planungsrat sind alle Bundesländer vertreten. Für die koordinierende Tätigkeit sind Internet- und Digitalbeauftragte (CIO, CDO – zum Beispiel CIO-NRW ab 2013), in der Regel Staatssekretäre (in Hessen Finanzminister mit Co-CIO), in unterschiedlichen Ministerien/Staatskanzleien ernannt.³³

In der Umsetzung des E-Government-Gesetzes zur digitalen Staatsmodernisierung steht der IT Planungsrat auch für föderal ebenenübergreifende Projekte und Maßnahmen³⁴ – auch mit dem Ziel einer stärker ort- und zeitunabhängigen Verwaltung – ein. Die Geschäftsstelle des IT-Planungsrates wurde zwecks Koordinationsgewährleistung mit einer Schnittstelle im BMI verbunden. Aktuell wird im Rahmen der IT-Kooperation eine Digitalisierungsstrategie erarbeitet³⁵, wozu auch die Planungen für ein eigenes Digitalbudget und eine engere Kooperation von online-Angeboten der Verwaltungen gehören. Hintergrund ist die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einschließlich der Grundgesetzänderungen.³⁶ In Hinblick auf die digitale Transformation wird gefordert, den IT-Planungsrat zu einer allgemeinen Koordinationsstelle für die gesamte digitale Transformation auszubauen und die Geschäftsstelle des IT-Planungsrates durch einen eigenen starken „Unterbau“ weiterzuentwickeln, da hierdurch die notwendige Effizienz und Effektivität föderaler Koordinierung auch hinsichtlich der umfangreichen Digitalstrategien der Länder gesteigert werden könnte. Zwar sind Weiterentwicklungen erst nach der Wahl einer neuen Bundesregierung im September 2017 zu erwarten. Die

32 KONSENS steht für die koordinierte, neue Software-Entwicklung für die Steuerverwaltung.

33 Mitglieder des IT-Planungsrates sind der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik und die Ländervertreter für Informationstechnik, Vertreter der kommunalen Spitzenverbände (beratend), der (die) Bundesbeauftragte für Datenschutz und ein Vertreter der Datenschutzbehörden der Länder. Der Planungsrat arbeitet mit Parlamenten, Fachministerkonferenzen und den Chefs der Staatskanzleien zusammen.

34 Eines von vielen (Best-Practice-)Beispielen ist das Projekt eWoG-elektronisches Wohngeldverfahren, das, von Hessen entwickelt, künftig in drei Ländern eingesetzt wird.

35 Das Digitalisierungsprogramm wird unter Federführung des Bundes und des Freistaates Bayern erarbeitet. Für die Intensivierung der Zusammenarbeit ist die gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts „Föderale IT-Kooperation“ (FITKO) geplant. Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Sachsen-Anhalt arbeiten auf allen IT-Feldern eng zusammen.

36 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drs. 18/11131, 18/11186, 18/12588, Abstimmung: Deutscher Bundestag, 18.WP, 237. Sitzung, Plenarprotokoll 18/237 vom 01.06.2017; Bundesrat, 958. Sitzung vom 02.06.2017.

baldige Realisierung eines solchen Vorschlags kann dann aber auch zu höherer digital-föderaler Effizienz und Effektivität führen. Angesichts der vielfältigen ökonomischen und gesellschaftlichen Digitalisierungsbereiche und Querschnittsmaterien ergibt sich durch die damit befassten Ressorts eine breitere Transformationsdynamik, die ein jüngst vorgeschlagener einheitlicher (Bundes)Digitalminister nicht erfüllen könnte. Zu prüfen ist, ob in föderaler Perspektive die gezielte Weiterentwicklung der jetzigen Koordinationsstrukturen nicht zielführender ist, vor allem hinsichtlich besser koordinierter, vermehrt verbindlicher und ebenenübergreifend abgestimmter Strategien und Vorgehensweisen.³⁷

Auf den wachsenden Koordinierungsbedarf reagieren neue Koalitionsregierungen in den Ländern (zum Beispiel Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) mit einem „Digital(isierungs)kabinett“. Dabei kommt den Ministerpräsidenten/innen und Staatskanzleien zunehmend eine herausgehobene strategische und koordinierende Bedeutung zu, wobei Führung, Beteiligung und Befugnisse noch unklar erscheinen. Integrative Koordinierungsaufgaben werden dabei zugleich von spezifischen Landesministerien gemäß Koalitionsvereinbarungen federführend wahrgenommen und nominell verankert, wobei die ursprünglich dominante Verbindung zur Wirtschaft zugunsten des Querschnittcharakters zunehmend erweitert wird. Beispiele für den Trend sind:

- NRW: LM Wirtschaft, Energie, Digitales und Innovation,
- Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt: LM für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung,
- Baden-Württemberg: LM für Inneres, Digitalisierung und Migration,
- Schleswig-Holstein: LM für Energie, Umwelt, Landwirtschaft und Digitalisierung,
- Mecklenburg-Vorpommern: LM für Energie, Infrastruktur und Digitales.

3.2 Kooperation

Ein aktuelles Beispiel für die vielfältigen Digital-Kooperationen ist der Digitale Bildungspakt „Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft“ vom 12.10.2016. Dieser zielt nach der Neufassung des 91c GG³⁸ im Kern auf die erhebliche Finanzierungsbeteiligung des Bundes (fünf Milliarden-Euro-Paket) an einer digitalen Infrastruktur der Länder als der informationstechnischen Anbindung der Schulen und deren Ausstattung mit digitalen Lernmitteln. Die inhaltlich-curriculare Gestaltung, pädagogische

37 In diesem Kontext gehört auch die besondere Bedeutung der Kommunen, siehe dazu *Dedy, Helmut* 2016: Daseinsvorsorge und Digitalisierung – die kommunale Perspektive, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2016. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 112 ff.

38 Aufhebung des Kooperationsverbotes im Bereich informationstechnischer Systeme; eine weitere „Durchbrechung“ des Kooperationsverbotes gab es mit der Änderung des Art. 104c GG, die dem Bund nun auch spezifische Finanzierung von finanzschwachen Kommunen im Bereich der Bildungsinfrastruktur ermöglicht. Kritisch dazu *Henneke, Hans-Günter* 2017: Der Entwurf eines Art. 104c GG, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017*, Berlin, S. 361 ff.

Umsetzung und (Lehrer-)Fortbildung in der ganzen Bandbreite obliegt den Ländern. Wie die Kooperation ausgestaltet wird, ist Gegenstand aktueller Gespräche und Verhandlungen von Bund und Ländern.³⁹

Im Bereich der digitalen Verwaltung wurde in Umsetzung des E-Government-Gesetzes die Kooperation auf Bundesebene hinsichtlich der Bundesministerien sowie zwischen Bund und Ländern durch das seit September 2014 laufende Programm „Digitale Verwaltung 2020“ gefördert. Schwerpunkte sind das E-Gesetz, das den Gesetzesprozess von der Konzeption bis zur Verkündung im Gesetzblatt abbilden soll, und die Einführung der E-Akte im Bereich der Schriftgutverwaltung. Gerade im Bereich der E-Akte finden sich auf den föderalen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen vielfältige und heterogene Lösungen je nach den Anforderungen von Einrichtungen (Archive, Bibliotheken, Justizverwaltung, Kommunen, Landesministerien etc.). Deshalb wird hier ein übergreifender „Standard für den Austausch von Akten, Vorgängen und Dokumenten“ (AVD) entwickelt, der dann der Zustimmung des IT-Planungsrates bedarf. Des Weiteren ist ein Onlinezugangsgesetz in Planung. Der Aufbau eines – medienbruchfreien – Portalverbundes der Verwaltungen auf allen föderalen Ebenen in Deutschland⁴⁰ gehört nach der aktuellen Ergänzung des Art. 91c GG zu den politisch vordringlichen Zielen mit hohem Ambitionsniveau. Das Beispiel Bayern zeigt die eminente Bedeutung eines landesweiten E-Government-Portals: Mit dem BayernPortal – monatlich rund 250.000 Besucher – werden landesweit Dienstleistungen und kommunale Angebote⁴¹ gebündelt sowie Bürgerkonten geschaffen (bisher über 55.000).

Durch kooperative digitalstrategische Strukturen innerhalb eines Bundeslandes zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und der Politik können in vielen Unternehmen, gerade im Mittelstand, Probleme der digitalen Transformation angegangen werden, so unter anderem bei neuen Geschäftsfeldern, Digitalkompetenz, Sicherung von Digitalexperten, Datenschutz, Cyber-Sicherheit und Digital(aus)bildung. Zieldienlich zum gegenseitigen Vorteil sind aber auch Ausbildung und Weiterentwicklung übergreifender Kooperationsstrukturen zwischen den Bundesländern als solche sowie zwischen Regionen und landesspezifischen Verbänden zum wissenschaftlichen Erkenntnisaustausch, Best Practice-Vergleichen, Digitalwirtschaftsförderung und weiteren Aufgaben. Zurückgreifen

39 Vgl. *BMBF* 2016: Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft, 2016 – vor dem Hintergrund des KMK-Beschlusses „Bildung in der digitalen Welt“ 2016; KMK-Eckpunkte für die Ausgestaltung des DigitalPaktSchule vom 01.07.2017, erarbeitet von einer Runde auf Staatssekretärsebene als Zwischenstand, die Ergebnisse insgesamt sollen Ende 2017 vorliegen. Der Deutsche Städtetag fordert aktuell 2017 einen Bund-Länder-Städte-Masterplan „Ausbau digitaler Bildung“; siehe auch *BMWi* 2016: Digitale Bildung.

40 Am 17.05.2017 hat dazu das Bundeskabinett den Evaluierungsbericht 2016 zur Strategie „Digitale Verwaltung 2020“, die vor allem auch Bund-Länder-übergreifende Projekte aufgenommen hat, beschlossen; in dem Bericht wird der Umsetzungsstand bei Projekten des Bundes wie bei „föderalen Aspekten“ aufgezeigt. Gerade im Bereich der E-Akte finden sich auf den föderalen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen vielfältige und heterogene Lösungen je nach den Anforderungen von Einrichtungen (Archive, Bibliotheken, Justizverwaltung, Kommunen, Landesministerien etc.). Deshalb wird hier ein übergreifender „Standard für den Austausch von Akten, Vorgängen und Dokumenten“ (AVD) entwickelt, der dann der Zustimmung des IT-Planungsrates bedarf.

41 Bisher sind über die Hälfte aller bayerischen Kommunen beteiligt.

kann man hier zumindest auf erfolgreiche Kooperationen wie beispielsweise beim verwaltungsbezogenen Informations- und Kommunikationsdienstleister Dataport⁴², der gemeinsam von den Ländern Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein getragen wird. Zu fragen wäre auch nach digitalen Kooperationsverbünden im nichthoheitlichen Föderalismus, beispielsweise in den Regiopol- und Metropolregionen⁴³, sowie grenzüberschreitenden Kooperationen wie bei dem „Internationalen Big Data Centrum Ostbayern-Südböhmen“.

3.3 Kompetenz

Im Bereich der universitären und außeruniversitären Wissenschaftsinstitutionen werden in den Ländern Forschungsverbünde/Cluster mit dem Ziel einer breiten Erkenntnisgewinnung im gesamten Digitalspektrum etabliert. Im Kompetenzaufbau ist dabei über die grundsätzliche Digitalausrichtung hinaus in Ansätzen eine gewisse föderale Arbeitsteilung konstatierbar. So liegt zum Beispiel der Digitalschwerpunkt in Sachsen im Bereich der Mikroelektronik (Chips, Halbleitertechnik), in Baden-Württemberg auf der Automobilbranche und der Künstlichen Intelligenz (KI), in Berlin/Brandenburg auf dem Internet der Dinge (IoT) und digitalen Medien. Der Aufbau von akteursintegrativen Kompetenzzentren in den Ländern dient der nachhaltigen Bildung von Wissen, der Sicherung der Erkenntnisse und der F&E-Förderung in Hinblick auf wirtschaftliche Anwendung. Ein gutes Beispiel für eine weitergehende landesweite Verknüpfungsstruktur ist das „Zentrum Digitalisierung Bayern“ mit der Geschäftsstelle in Garching. Hier wird wissenschaftlicher Digitalkompetenzaufbau vorangebracht mit 20 neuen Professuren an Universitäten und Forschungseinrichtungen, Doktorandenprogrammen und Nachwuchsforschungsgruppen, Innovationslaboren, Entrepreneurship und Start Up-Förderung sowie sechs Wissenschaft und Wirtschaft verknüpfende Forschungs-, Kooperations- und Gründungsplattformen zu den Digitalthemen vernetzter Mobilität, Cybersecurity, Produktion, Gesundheit/Medizin, Energiebereich und Bildung, Wissenschaft, Kultur.

Die Etablierung von Hubs in verschiedenen Ländern wurde durch die Bundesebene in Form eines bundesweiten Wettbewerbes angestoßen. Hubs bündeln Wissenschaft, Digitaltech-Unternehmen (Gründer/Start Ups), Investoren etc. in den alten und neuen Leitbranchen hinsichtlich Ideen, Innovationen und Unterstützung. Hub-Ökosysteme

42 Die rechtlich seit 2004 auf der Basis eines Staatsvertrags arbeitende Dataport (AöR) ist offen für weitere Mitglieder. Zudem arbeitet sie seit 2015 auch mit der Bundesebene zusammen (BMI und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Erarbeitung einer IT-Lösung zur Flüchtlingserfassung); Daten- und Rechenzentren gehören zur qualifizierten digitalen Infrastruktur, um die von den über 160 Millionen onlinefähigen Geräten in Deutschland erzeugten Datenmengen zu verarbeiten. Für die Bundesebene wird aktuell als zentraler IT-Dienstleister das ITZ-Bund eingerichtet.

43 Zum nichthoheitlichen Föderalismus siehe *Härtel, Ines* 2012: Nichthoheitlicher Föderalismus – neue föderale Entwicklungen jenseits tradierter Staatlichkeit, in: *dies. (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Band II, Berlin, § 48.

fördern als Zentren föderaler Digitalentwicklung den Kompetenzaufbau⁴⁴, sind dabei aber, obwohl vom Silicon Valley inspiriert, themen- und branchenbezogen (deutscher Weg). Digitale Hubs werden auch durch die Länder selbst entwickelt. Ein Beispiel ist NRW, wo Hubs als digitale Wirtschafts-Zentren Wissenschaft mit klassischen Unternehmen der Industrie, der Digitalwirtschaft und Startups verbinden sollen.⁴⁵ Darüber hinaus existieren in weiteren Bereichen Institutionen mit föderalen Wirkungen, zum Beispiel das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Im Bildungsbereich wird auf dem Hintergrund der Entwicklung der Informations- und Wissensgesellschaft⁴⁶ – vom analogen Brockhauszeitalter zum digitalen Netzwerkzeitalter – der Aufbau von IKT-Digitaalkompetenz als vierter Kulturtechnik für „Jung und Alt“ anvisiert. Diese muss auf guten (pädagogischen) Konzepten sowie technisch auf einer einfachen, service-orientierten Infrastruktur aufsetzen. Im Schulbereich ist der Einsatz von Digitaltechnik bisher unzureichend, da viele Digitalgeräte aufgrund älterer Technik oder Reparaturbedürftigkeit⁴⁷ nicht selten ungenutzt sind. Eine Lösung wäre die vom jeweiligen Bundesland etablierte landesweite „Schulcloud“ wie zum Beispiel die in Niedersachsen, und zwar in Form von Public Clouds oder Private Clouds. Möglichkeiten bieten auch der neue bundesweite Software-Rahmenvertrag von Microsoft und dem Medieninstitut der Länder (FWU) oder föderale Adaptionen von Lernplattformen wie die WebWeaverSchool/App.⁴⁸ Die Arbeit mit digitalisierten Lehr- und Lerninhalten kann Befürwortern zufolge Kommunikation, Kollaboration und Lernen verbessern – von Kritikern wird dies angesichts internationaler Erfahrungen bezweifelt.⁴⁹ Entscheidend werden die Entwicklung von Curricula, Schulangebote und Lehrerfortbildung sein. In Baden-Württemberg zum Beispiel wird zum Kompetenzaufbau das Schulfach

44 Die zwölf Kompetenz-Hubs sind: Berlin: IoT/Fintech, Dortmund: Logistic, Dresden/Leipzig: Smart-Systems/SmartInfrastructure, Frankfurt/Darmstadt: FinTech/Cybersecurity, Hamburg: Logistic, Karlsruhe: Artificial Intelligence, Köln: InsureTech, Ludwigshafen/Mannheim: DigitalChemistry/Digital Health, München: Mobility/InsurTech, Nürnberg/Erlangen: Digital Health, Potsdam: mediaTech, Stuttgart: Future Industries.

45 Die sechs Zentren sind Aachen, Bonn, Düsseldorf, Köln, Münster und das Ruhrgebiet; die Förderung von insgesamt 12,5 Millionen Euro plus Eigenteil erfolgt über drei Jahre mit zwei Jahren Verlängerung. Regionale Hubs sind unter anderem auch in Baden-Württemberg geplant.

46 Vgl. Castells, Manuel 2017: Das Informationszeitalter (1996-98), 3 Bde., Neuausg. Wiesbaden.; Floridi 2015 (Fn. 10).

47 Hier wird oft die Forderung nach technologisch bezogener Weiterentwicklung bisheriger Hausmeister-Tätigkeit erhoben – zielführender wären aber Digitalösungen (Unterrichtsmaterialien etc.) aus der Cloud, die nur eine beherrschbare Minimalausstattung von Geräten an Schulen/Bildungseinrichtungen notwendig macht.

48 Der Schweizer Bildungsserver Educa stellt diese neue (sichere und werbefreie) App für mobiles Lernen allen Schweizer Educa-Nutzer-Schulen zur Verfügung – zugleich als Alternative zu Dropbox und WhatsApp.

49 So wurden Australiens Schulen 2012 mit Laptops für rund 2,4 Milliarden australischen Dollar ausgestattet und wegen mangelhafter Lernwirkung bei den Schülern 2016 wieder eingesammelt, siehe Spitzer, Manfred 2017: Digital0.0.Wider die postfaktische Bildungspolitik, in: Nervenheilkunde 4/2017, S. 212; ähnliche Erfahrungen liegen aus Thailand, Südkorea, Türkei und den USA vor. Zur Kritik siehe auch Hensinger, Peter 2017: Trojanisches Pferd „Digitale Bildung“. Auf dem Weg zur Konditionierungsanstalt in einer Schule ohne Lehrer? https://www.gew-bw.de/fileadmin/media/sonstige_downloads/bw/Kreise/Boeblingen/Info/GEW_BB_Digit_Bildung_170621.pdf (12.07.2017).

Informatik⁵⁰ erheblich ausgebaut sowie eine digitale Bildungsplattform als Arbeits-, Lern-, Kommunikations- und Überprüfungseinrichtung für den Schulbereich eingerichtet.

Kompetenzaufbau muss über Wissenschaft und Wirtschaft hinaus in umfassender Weise auf die breite Bürgergesellschaft bzw. Bevölkerung gerichtet sein. Ein Beispiel dafür ist die Etablierung von Bürgerlaboratorien in Form offener Plattformen als Lebens-, Informations- und Lernorte, so in Bayern, wo acht „Bayern-Labs“⁵¹ als Zentren digitaler Wissensbildung für Kommunen, Schüler, Bürger mit Interessen unterschiedlicher Ausrichtung dem „Anfassen-Anschauen-Ausprobieren“ digitaler Innovationen und Trends dienen (werden). In Rheinland-Pfalz wird die Erarbeitung der Digitalstrategie aktiv im online-Verfahren an die Bürgergesellschaft gekoppelt. In Niedersachsen bringen „Digitale Stammtische“ Bürger und Experte zusammen.⁵²

3.4 *Kompetition*

Der kooperative Föderalismus hat auch kompetitive Elemente jenseits von kommunikativen, kompromissorientierten Verhandlungsstrukturen integriert. So konkurrieren einerseits die Länder gemäß ihren aktuellen Zielsetzungen untereinander selbst immer mehr um den besten digitalinfrastrukturellen Ausbau, die weitestgehende E-Government-Umsetzung, die innovativste Digitalwirtschaft, die vorbildlichste Bildungsdigitalisierung und die gelungenere Digitaltransformation insgesamt. In den Digitalstrategien der Länder wird das Wettbewerbselement jeweils durch den zielorientiert beanspruchten Spitzenplatz in der Digitalisierung (ganz oder in Teilbereichen) formuliert. Wettbewerbe als Teil des sozialen Verhaltens dienen andererseits in Funktion und Entfaltungsform als Stimulanz neuer innovativer und kreativer Ideen-Erkenntnis-Verfahren als Ansporn für Leistungen und Ermöglichung von Lernen über Erfolg und Best Practice.⁵³ Rivalisierende und kooperativ gerahmte bzw. organisierte Wettbewerbe sind daher Teil der Digitalisierungsstrategien von Bund und Ländern sowie im Zusammenwirken mit der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Politik und der (Bürger-)Gesellschaft im Rahmen

50 Das Schulfach Informatik gibt es in unterschiedlicher Ausrichtung in Bayern, NRW und Baden-Württemberg.

51 Bisher sind zwei „Bayern-Labs“ eingerichtet worden – in Wunsiedel und in Traunstein; insgesamt soll in jedem bayerischen Regierungsbezirk mindestens ein „Lab“ eingerichtet werden, angegliedert an bestehende Ämter für Digitalisierung, Breitband und Vermessung. Hier könnte man sich auf der Basis der Erfahrung (best practice) dann eine Ausweitung auch in die bayerischen Ballungsgebiete hinein vorstellen.

52 So zum Beispiel im Landkreis Leer; Hintergrund ist das Projekt „Digital-Kompetenz“ des BM der Justiz und für Verbraucherschutz.

53 Allgemein als sozialtheoretischer Ansatz dazu von Hayek, Friedrich A. 2003: Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in *Gesammelte Schriften*, A 4, Rechtsordnung und Handelsordnung, Tübingen, S. 132 ff.; zur föderalen Diskussion siehe Vanberg, Victor J. 2013: Föderaler Wettbewerb, Bürgersouveränität und die zwei Rollen des Staates, Freiburg im Breisgau, S. 3 ff; Lütge, Christoph 2014, Ethik des Wettbewerbs, München; Linder, Wolf 2016: Kompetenzzuordnung und Wettbewerb im Föderalismus, S. 109 ff, insbesondere S. 116 über die anders geartete Rolle von Wettbewerben im Föderalismus gegenüber marktwirtschaftlichem Wettbewerb, in: Feld, Lars P /Köhler, Ekkehard A/ Schnellenbach, Jan (Hrsg.): Föderalismus und Subsidiarität, Tübingen 2016.

der digitalen Transformation. Ein Beispiel dafür ist die Institutionalisierung von im europäischen wie bundesdeutschen Ländervergleich konkurrierenden Digital-Valleys – so das baden-württembergische Cyber-Valley und das sächsische Silicon Saxony/Cyber Valley als föderal-regionale hybride Formen von Kompetenzaufbau, kooperativem Zusammenwirken und kompetitiven Zielsetzungen. Ein weiteres Beispiel ist die Etablierung des europaweit führenden Software-Clusters im föderalen Südwestverbund (Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Saarland), das als digitales Ökosystem den ersten Platz im Spitzencluster-Wettbewerb des Bundes belegte.⁵⁴ Auch die Bildung von Kompetenzzentren, die Förderung themenzentrierter Hubs oder die Einrichtung von Digitalinstituten wird in Form föderaler Wettbewerbe mit ähnlichen Hybridstrukturen konstituiert und damit zu föderalen Treibern der digitalen Transformation.

Wettbewerbe existieren auch in Bezug auf die digitale Weiterentwicklung von Kommunen. Ein Beispiel ist der vom Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landkreistag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie dem Bundesministerium des Innern gestartete Wettbewerb „Modellkommune Open Government“. Hier werden die Ziele Einführung von Open Government in der Verwaltung sowie deren Annahme von Bürgern und deren Wirtschaftlichkeit positiv stimuliert.⁵⁵ Neben Hochschulwettbewerben wie die Bund-Länder-Initiative „Innovative Hochschule“ etablieren sich auch Schülerwettbewerbe im Digitalbereich, so aktuell der neue BMBF „Jugendwettbewerb Informatik“ und der „Informatik-Biber“⁵⁶, „myDigitalWorld“ von DsiN/bpb⁵⁷ oder von Unternehmen/Wirtschaftsverbänden ausgehende Digitalwettbewerbe wie von Bitkom „Smart-School-Wettbewerb“ oder von Samsung (Initiative Digitale Bildung neu denken) mit „Ideen bewegen-digitale Kompetenzen im Unterricht“⁵⁸.

4. Der Föderalismus als digitales Laboratorium für das „gute Leben“

Die intelligente, ausbalancierende Verknüpfung von digitalstrategischer Koordination, Kooperation, Kompetenz und Kompetition erfordert in den Ländern digitale Staatskunst für Wirtschaft und Gesellschaft. Der Zukunftsweg eines in dieser Weise 'smarten digitalen Föderalismus' hängt entscheidend von diesem neuen Design der Leistungserbrin-

54 Zum Cluster gehören die neuen Schwerpunkte Internationalisierung/Zusammenarbeit mit dem Silicon Valley, Bross-Clustering (Zusammenarbeit mit komplementären Clustern) und Ausbau von Smart Services.

55 In der 2017 als Pilotprojekt gestarteten Wettbewerbsrunde haben sich im Ergebnis in föderaler Breite die neun Kommunen Köln (NRW), Bonn (NRW), Moers (NRW), Merzenich (NRW), Oldenburg (Niedersachsen), Tengen (Baden-Württemberg), Brandis (Sachsen), Saale-Kreis (Sachsen-Anhalt), Kreis Marburg-Biedenkopf (Hessen) durchgesetzt.

56 Die im Rahmen der Bundesweiten Informatikwettbewerbe (BWINF), gefördert vom BMBF, erreichen jährlich an 1800 Schulen etwa 300.00 Kinder und Jugendliche.

57 Kooperationsprojekt Deutschland sicher im Netz DsiN/Bundeszentrale für politische Bildung bpb.

58 Samsung kooperiert hier mit Sachsen-Anhalt sowie Schulen und Organisationen in anderen Bundesländern. Von Unternehmen inspirierte Digitalwettbewerbe stehen allerdings in der Kritik, wie der Amazon-Schreibwettbewerb, der von einigen Bundesländern erlaubt, von einigen verboten wurde, vgl. Deutschlandfunk vom 29.04.2017.

gung ab. Zugleich wird auf dem in der Regel bewährten Entwicklungspfad eines kooperativen Föderalismus aufgebaut – bei gleichzeitiger Offenheit für die digitale Weiterentwicklung tradierter Strukturen/Prozesse in Wirtschaft, Politik und Verwaltung. In dieser Weise sind die Länder Modernisierungsagenturen der digitalen Transformation. Die darauf gerichteten föderalen Digitalstrategien weisen inzwischen umfangreiche, hoch komplexe Bezüglichkeiten auf – von der Technik über Wissenschaft, Wirtschaft Sozialstaat bis hin zur Politik, zum Recht und zur Ethik. In dieser Perspektive bietet gerade der bundesdeutsche Föderalismus die vielfältigen Möglichkeiten eines großen Gestaltungs- und Erprobungsraums für die digitale Transformation, der zudem gegenseitiges „Lernen“ ermöglicht. Mit der Dimension der Digitalität im föderalen Raum entsteht so – mit und jenseits des ökonomischen Imperativs – ein großes, spannendes Laboratorium für neue wissenschaftliche Erkenntnisse, Entwicklungen, sorgsame Prüfungen und differente, ideenreiche Lösungen. Das gilt für alle Handlungsfelder in den Bundesländern (neue Geschäftsmodelle, Verwaltungsstrukturen, Bürgerbeteiligungen etc.), die strategisch auf vielfältige Kreativität vor Einheitsvorgaben aufbauen und so den großen digitalen Anforderungen an Komplexität und Innovation adäquater begegnen können. Die neuen Konfigurationen des kooperativen und *netzwerkartigen* Föderalismus erweist sich immer mehr als das breitgefächerte Laboratorium für die neue digitale Moderne – und damit als ein herausragender Raum chancenorientierter Gestaltung.

Dabei besitzt der digitale Föderalismus von Bund, Ländern und Kommunen die Potenz, die technologieinduzierte, internetbasierte Transformation mit den hergebrachten, unaufgebbaren Werten und unveräußerlichen (Menschen)Rechten zu verbinden. Föderales Ziel muss auf der legitimierenden Basis einer „grundrechtlich kompatiblen Digitalverfassung“⁵⁹ die Schaffung einer neuen digitalgestützten Lebensqualität⁶⁰ in möglichst vielen Bereichen der Gesellschaft sein. Schon von Laotse stammt die Einsicht: „Die Dinge sind dazu da, dass man sie benutzt, um das Leben zu gewinnen, und nicht, dass man das Leben benutzt, um die Dinge zu gewinnen“. Auf der Folie des digitaltechnischen Fortschritts und der „Vervielfältigung kultureller Möglichkeiten“⁶¹ gilt dies für materielle und virtuelle Dinge (Güter, Prozesse) gleichermaßen. Mit dem Verweis auf das übergeordnete Ziel für die föderale Digitalentwicklung und darauf bezogene Strategien ergibt sich so eine zentrale Orientierung und wertgebundene Ausrichtung. Denn für die rechtlich gerahmten Bereiche Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, für die diskursiv-teilhabende Bürgerschaft und für die Menschen in ihren Lebenswelten bilden auch im kooperativen digitalen Föderalismus der Gewinn des „guten Lebens“ und die „Freude am Guten“⁶² den notwendigen freiheitlichen Verantwortungsgrund.

59 *Di Fabio, Udo* 2016: Grundrechtsgeltung in digitalen Systemen, München, S. 93.

60 Zum Verhältnis von Sorge, Gestaltung und Lebensqualität siehe *Frankfurt, Harry G.* 2016: Sich selbst ernst nehmen, Berlin; zur normativen Ausrichtung siehe auch *Stalder, Felix* 2016: Kultur der Digitalität, Berlin, S. 281.

61 *Stalder* 2016 (Fn. 60) S. 10; das neue kulturelle Design wird bei Stalder entfaltet in den drei Bereichen Referentialität, Gemeinschaftlichkeit und Algorithmizität.

62 *Foot, Philippa* 2004: Die Natur des Guten, Berlin, S. 129.

Innere Sicherheit in Wahlkampfzeiten: Ein Garant für Zentralisierungsforderungen der Bundesparteien

Jasmin Riedl

1. Die wiederkehrende Kritik am Sicherheitsföderalismus

Politiker im Bund weisen der föderalen Staatsordnung allzu gerne die Schuld für Probleme im Bereich der Inneren Sicherheit zu. Das tritt besonders dann zutage, wenn die Problemlösungskompetenz der Exekutivorgane durch schockierende Ereignisse – sogenannte Focusing-Events¹ – auf den Prüfstand gestellt wird. Das politische Personal, insbesondere das regierende², sorgt sich dann verstärkt um die Wählergunst, weil die Wirksamkeit des staatlichen Gewaltmonopols als sichtbarster Kernbereich staatlicher Aufgabenerfüllung hinterfragt wird.³ Dabei entsteht regelmäßig eine Dynamik, bei der solche Vertreter der subnationalen Ebene als Fürsprecher des Sicherheitsföderalismus auftreten, die qua institutioneller Rolle ein besonderes Interesse am Erhalt der Länderkompetenzen im Politikfeld haben. Wohingegen der Bund sich ihm eröffnende Gelegenheiten nutzt, um Kompetenzen zu seinen Gunsten zu zentralisieren. Es scheint sich ein Mantra im Zuge von Herausforderungen in diesem Politikfeld etabliert zu haben: Der Bund müsse angesichts gesamtstaatlicher Gefahren für Bürger und Staat gestärkt werden und die Diversifizierung erschwere die Sicherheitsgewährleistung. Argumentationsfolien gab es seither reichlich: der linksextremistische Terrorismus der RAF insbesondere in den siebziger Jahren, die Organisierte Kriminalität in den achtziger und neunziger Jahren, der islamistische Terrorismus durchgängig seit spätestens 2001 und 2011 der Rechtsterrorismus des sogenannten Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU).

Insofern war es zu erwarten, dass mit dem schwerwiegenden und symbolträchtigen Anschlag eines Anhängers des sogenannten Islamischen Staates auf einen Berliner Weihnachtsmarkt im Dezember 2016 abermals die föderale Sicherheitsarchitektur in Deutschland kritisiert und der Ruf nach strukturellen Konsequenzen lauter wurde. In unmittelbarer Reaktion auf das Weihnachtsmarkt-Attentat und die Kritik an den Sicherheitsbehörden sowie den Ländern Nordrhein-Westfalen und Berlin formulierte der Bundesminister des Innern, Thomas de Maizière, in einem Gastbeitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung am 3. Januar 2017 „Leitlinien für einen starken Staat in schwie-

- 1 Vgl. Birkland, Thomas A. 2006: Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events, Washington; ders. 1998: Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting, in: Journal of Public Policy 18 (1), S. 53-74.
- 2 Vgl. Riedl, Jasmin 2015: Policy-Timing nach 9/11. Die strategische Nutzung politischer Zeit. Reihe Policy Analyse Band 7, Baden-Baden, S. 185–189; Zohnhöfer, Reimut 2013: Policy-Wandel in der Demokratie. Ansätze einer Theorie, in: Armingeon, Klaus (Hrsg.): Staatstätigkeit, Parteien und Demokratie, Wiesbaden, S. 377-388 (S. 383-385).
- 3 Vgl. Bednar, Jenna 2009: The Robust Federation. Principles of Design, New York, S. 2.

rigen Zeiten“⁴. Auf die darin geforderte Zentralisierung der Inneren Sicherheit folgte rasch Widerspruch aus den Ländern.⁵ Dies sei „eine Schnapsidee“⁶.

Die sicherheitspolitische Debatte im Zuge der Aufarbeitung des Berliner Attentates verdeutlicht anschaulich die vorgenannte Dynamik nach Focusing-Events in der Inneren Sicherheit, die im vorliegenden Beispiel mit Wahlkampfzeiten zusammenfällt: Weitgehend unabhängig vom politischen Lager – abgesehen von der Partei Die Linke –, aber mit parteipolitischen Konnotationen, fordern Akteure der Bundesebene Maßnahmen zur Zentralisierung der Kompetenzen. Die Länderregierungen fungieren als sicherheitspolitisches Korrektiv, nicht aber die Bundestagsparteien untereinander. Insbesondere die Positionierungen der Innenminister und -senatoren der Länder reglementieren „durch ihr strukturelles Eigeninteresse den Kompetenzzuwachs der Bundesebene“⁷. Der vorliegende Beitrag stellt dies heraus und macht deutlich, dass die sicherheitspolitische Debatte damit föderalismustheoretischen Logiken folgt. Ausgehend von der zentralen Reaktion auf das Berliner Attentat, namentlich der des Bundesinnenministers, werden die Positionen der weiteren parteipolitischen Akteure im Bund aufgezeigt. In den Ländern zeigt sich, dass Widerspruch zu de Maizières Leitlinien hauptsächlich von der SPD sowie der CDU und CSU jeweils in ihrer Funktion als Inhaber der Innenressorts kommt.

2. Föderalismustheoretische Vorüberlegungen

Der bundesdeutsche Sicherheitsföderalismus ist ein Mittel zur institutionellen Machtteilung und zur dezentralen Leistungserbringung. Vor dem Hintergrund der ihm entgegengebrachten Kritik sind zwei föderalismustheoretische Fragen zentral: Was erklärt die Dauerhaftigkeit föderaler Strukturen? Und welche Leistungen können wir vom Föderalismus erwarten?⁸

Die erste Frage kann auf der Mikro-, der Makro- oder der Mesoebene des Politischen beantwortet werden. Zur Mesoebene zählt die Überlegung einer „institutionellen Autonomie“⁹. Demnach sind Veränderungen institutionell eigendynamische, historisch selektive Prozesse, die weitgehend stabil gegenüber kontextuellen Veränderungen oder

4 De Maizière, Thomas 2017: Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 03.01.2017. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/innenminister-de-maiziere-leitlinien-fuer-einen-starken-staat-in-schwierigen-zeiten-14601852.html> (10.06.1017).

5 Länder zerreißen de Maizières Reformpläne, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 03.01.2017. http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/sicherheit-laender-zerreissen-de-maizieres-reformplaene-14602636.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (10.06.2017).

6 Litschko, Konrad 2017: Ex-Verfassungsschützer über Reformpläne: „Eine Schnapsidee“, in: taz.de vom 13.01.2017. <http://www.taz.de/15368968/> (10.06.2017).

7 Riedl 2015 (Fn. 2), S. 170.

8 Vgl. Kaiser, André 2012: Politiktheoretische Zugänge zum Föderalismus, in: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Berlin/Heidelberg, S. 165-178 (S. 166).

9 Olsen, Johan P. 1992: Analysing Institutional Dynamics, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3 (2), S. 247-271 (S. 249).

den expliziten Reformbestrebungen politischer Akteure sind. Diese Robustheit führe dazu, dass Institutionen zwar dauerhaft überleben, aber andererseits unter einer „institutional sclerosis“¹⁰ leiden, sie also wenig flexibel auf Anpassungserfordernisse reagieren. Eine solche Polity-Stabilität muss aber keineswegs auf eine Robustheit gegenüber Umwelteinflüssen zurückgeführt werden: „Sie ergibt sich vielmehr, wenn die institutionelle Beharrungskraft größer ist als der Veränderungswille, die Zustimmungsrate entscheidungsmächtiger Akteure oder die Entscheidungsmacht reformwilliger Akteure“¹¹. Von der Makroebene her gedacht lässt sich mittels eines „umweltbedingten Determinismus“¹² argumentieren. Demnach sind Reformen primär kontextuell bedingt und Folge einer „kompetitive[n] Selektion, die ineffiziente Institutionen eliminiere“¹³. Folgt man aber diesem Argument, haben politische Akteure keine ernsthafte Bedeutung für die Dauerhaftigkeit oder Ausgestaltung institutioneller Arrangements. Auf der Mikroebene setzt das Argument der zielgerichteten Wahlentscheidung politischer Akteure an.¹⁴ Damit wird die Staatsorganisation und ihre Reform zur „rationale[n] Entscheidung konstitutioneller Akteure“¹⁵. Entsprechend dieser rationalen Sichtweise dürfte das institutionelle Gefüge solange und nur solange Bestand haben, wie es entscheidungsmächtige Akteure als Gleichgewichtslösung akzeptieren.

Jenna Bednar erweitert diese grundsätzliche institutionentheoretische Sichtweise um den Mehrebenencharakter föderaler Systeme, wobei sie die föderale Staatsorganisation vornehmlich als „Mittel zum Zweck der Leistungserbringung“¹⁶ betrachtet: Die Robustheit einer vertikalen Gewaltenteilung wird kontinuierlich durch das opportunistische Verhalten rationaler Akteure der entscheidungsrelevanten territorialen Ebenen gefährdet: Die subnationalen Einheiten streben danach, Kosten zu minimieren und die nationale Ebene zielt auf Machterweiterung.¹⁷ Beides bestätigt der deutsche Sicherheitsföderalismus, denn hier sind „angesichts hoher Kosten [...] die Länder immer wieder bereit, dem Bund Aufgaben und Macht zu übertragen“¹⁸, weshalb die Gesetzgeber des Bundes sukzessive gesamtstaatliche Sicherheitsakteure stärken.¹⁹ Die Dauerhaf-

10 Ebenda, S. 249.

11 Riedl 2015 (Fn. 2), S. 56.

12 Olsen 1992 (Fn. 9), S. 249.

13 Riedl 2015 (Fn. 2), S. 56, vgl. Olsen 1992 (Fn. 9), S. 248.

14 Vgl. Chandler, Alfred D. 1962: *Strategy and Structure. Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge, S. 49.

15 Kaiser 2012 (Fn. 8), S. 167.

16 Ebenda, S. 166.

17 Vgl. Bednar 2009 (Fn. 3), S. 10, S. 73-75.

18 Bug, Mathias/Röllgen, Jasmin/Münch, Ursula 2012: Föderalismus als Problem – Föderalismus als Lösungsansatz: Eine erste Aufarbeitung im Kontext des Skandals um die rechtsextremen Gewalttaten von Mitgliedern des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU), in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 138–152 (S. 144-145); vgl. Lange, Hans-Jürgen/Frevl, Bernhard 2009: Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/Reichert, Jo (Hrsg.): *Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen*. 2. Aufl., Wiesbaden, S. 115-166 (S. 117).

19 Vgl. Bukow, Sebastian 2009: Die neue deutsche Sicherheitsarchitektur: Wandel und Entwicklung der inneren Sicherheit in Deutschland im europäischen Kontext, in: Lorenz, Astrid/Reutter, Werner (Hrsg.):

tigkeit föderaler Struktur ist *Bednar* zufolge gewährleistet, wenn sie institutionell geschützt wird.²⁰ Zugleich müssen aber ebenso Verfahren etabliert sein, die eine Anpassung der Macht- und Aufgabenverteilung sowie der Kooperationsstrukturen an veränderte Rahmenbedingungen ermöglichen.²¹ Die föderale Machtteilung muss flexibel und widerstandsfähig zugleich sein. Ehrlicherweise müssten dann aber auch bei Erforderlichkeit Machtverschiebungen zwischen den staatlichen Ebenen sowohl nach oben – also zum Zentrum hin – als auch nach unten, zu den subnationalen Einheiten möglich sein. Und hierin liegt der Kern des Problems: Werden Zentralisierungsbestrebungen mit exogen gesetzten Anpassungserfordernissen begründbar und sind reformmächtige Akteure opportunistisch, verteidigt niemand mehr die territoriale Diversifizierung der Inneren Sicherheit. Die Gefahr dafür besteht im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik tendenziell eher als in präsidentiellen Regierungssystemen. Zwar ist die deutsche Parteienlandschaft dezentralisiert, aber dennoch folgt aus der Parteienkonkurrenz im Bund, dass Länderinteressen in den Hintergrund geraten können, zumal dann, wenn es sich um ein stark wählerwirksames Thema auf Bundesebene handelt.

Diesem Opportunismus steht jedoch das Selbstverständnis der Länder und damit einhergehend die institutionelle Leitidee²² des Sicherheitsföderalismus entgegen, der nicht bloß funktional wirkt, sondern auch symbolisch repräsentiert, dass die Länder ihre Bürger schützen. Zudem betrifft die Verteilung der Sicherheitsaufgaben im Kern die Frage der Machtverteilung zwischen den Ebenen, was wiederum hochsymbolisch ist und zugleich die bundesdeutsche Verfassungsidentität betrifft. Insofern bewegt sich die sicherheitspolitische Debatte zwischen den rationalen Eigeninteressen der Bundesebene und denen der Länderebene. Zur Durchsetzung ihrer Eigeninteressen argumentieren beide Ebenen funktional: der Bund mit exogenen Ereignissen und Schwächen in der Koordination zwischen den Ebenen und die Länder mit den Vorteilen der regionalen Leistungserbringung.

3. Der Fall „Anis Amri“

Am Abend des 19. Dezember 2016 verübte der Tunesier Anis Amri einen islamistisch motivierten Anschlag auf den Weihnachtsmarkt am Berliner Breitscheidplatz. Amri fuhr mit einem zuvor gestohlenen Lastwagen in die Menschenmenge am Weihnachtsmarkt. Zwölf Personen starben in Folge des Anschlags, 55 wurden teils schwer verletzt. Vier

Ordnung und Wandel als Herausforderung für Staat und Gesellschaft, Leverkusen, S. 349-370 (S. 353); *Lange, Hans-Jürgen* 2006: Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reinmut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden, S. 87-112 (S. 91); *Lisken, Hans/Lange, Hans-Jürgen* 2000: Die Polizeien des Bundes, in: *Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Aus: Studien zur Inneren Sicherheit. Band 1*, Opladen, S. 151-166 (S. 165).

20 Vgl. *Bednar* 2009 (Fn. 3), S. 95.

21 Vgl. ebenda, S. 3

22 Vgl. *Göhler, Gerhard* 1994: Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, S. 33.

Tage später, am 23. Dezember 2016, erschoss ein Polizist in Italien den flüchtigen Täter im Zuge einer Routinekontrolle.

Amri war den deutschen Sicherheitsbehörden bekannt. Er war als sogenannter Gefährder eingestuft und ausreisepflichtig, da sein Asylgesuch abgelehnt worden war. „Mindestens dreizehn Monate“²³ befassten sich die Behörden mit dem Tunesier, zunächst in Nordrhein-Westfalen – wo er gemeldet war –, dann in Berlin – wo er zeitweise lebte.²⁴ Unter anderem durch die Ermittlungen zum Islamisten Abu Walaa war Amri auch dem Bundeskriminalamt und dem Generalbundesanwalt ab November 2015 sowie dem Bundesamt für Verfassungsschutz ab Dezember 2015 bekannt.²⁵ Insgesamt sieben Mal, zuerst am 17. Februar 2016 und zuletzt am 2. November 2016, war er Thema im sogenannten Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum, der gemeinsamen Koordinierungsstelle von Bund und Ländern zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung. Die Behörden verfügten über detaillierte Informationen, auf deren Grundlage das Terrorismusabwehrzentrum urteilte, ein „gefährdendes Ereignis“²⁶ durch Anis Amri sei „eher auszuschließen“²⁷. Auch liefen in Nordrhein-Westfalen, in Baden-Württemberg und in Berlin Ermittlungsverfahren wegen verschiedener Straftaten gegen ihn, ohne dass sich daraus jedoch ein Haftbefehl ergeben hätte.

Zur Aufklärung möglicher Versäumnisse der beteiligten Behörden setzte Nordrhein-Westfalen einen Untersuchungsausschuss ein. Auch Berlin beschloss im Mai 2017 einen Untersuchungsausschuss zum Fall „Amri“, nachdem bekannt wurde, dass dem Berliner Landeskriminalamt bereits im November 2016 Erkenntnisse vorgelegen hatten, die erstens Grund für einen Haftbefehl und möglicherweise auch für eine Untersuchungshaft geboten hatten und zweitens offenbar die entsprechenden Akten von Mitarbeitern des Landeskriminalamtes nachträglich manipuliert wurden.²⁸

Nach dem Anschlag wurden im Wesentlichen drei unterschiedliche Kritikpunkte formuliert: Erstens hätten die Ermittler und Staatsschützer die Absichten von Anis Amri falsch eingeschätzt, zweitens habe vornehmlich Nordrhein-Westfalen Fehler gemacht, weil Amri nicht in Abschiebehaft genommen worden sei und drittens bestünden struktu-

23 Leyendecker, Hans/Mascolo, Georg 2017: Die Fehler der Terror-Fahnder, in: Süddeutsche Zeitung vom 04.01.2017, S. 1.

24 Vgl. Kampf, Lena/Leyendecker, Hans/Mascolo, Georg/Mayer, Verena/Richter, Nicolas/Steinke, Ronen 2017: Das darf nicht wahr sein, in: Süddeutsche Zeitung vom 23. Dezember 2016, S. 3; „Eher unwahrscheinlich“ – Chronologie im Fall Anis Amri, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.01.2017, S. 5.

25 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2017: Zwischenbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, Drucksache 16/14550. <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-14550.pdf> (03.07.2017), S. 14, 52, 73; Kampf/Leyendecker/Mascolo/Mayer/Richter/Steinke 2017 (Fn. 24), S. 3; Süddeutsche Zeitung 2017 (Fn. 24), S. 5.

26 Leyendecker, Hans 2017: Das große Loch, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 01.2017, S. 5.

27 Ebenda.

28 Vgl. Landeskriminalamt soll Amris Festnahme versäumt haben, in: Zeit Online vom 17.05.2017. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/anis-amri-straftverurteilung-festnahme-lka-senat-berlin> (04.06.2017); Weitere Manipulationen an Akte Amri, in: Zeit Online vom 21.05.2017. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/anschlag-berlin-anis-amri-lka-manipulation-akten> (04.06.2017).

rell bedingte Defizite, hervorgerufen durch den Sicherheitsföderalismus.²⁹ In der medialen Berichterstattung standen die ersten beiden Punkte im Vordergrund. Der Bundesinnenminister stellte jedoch in seinen „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“³⁰ den Sicherheitsföderalismus ins Zentrum seiner Kritik und formulierte unmittelbar bezugnehmend auf den Berliner Anschlag Vorschläge zur Zentralisierung. Zudem bot der nordrhein-westfälische Landtagswahlkampf im Frühjahr 2017 Gelegenheit, die Politik der Inneren Sicherheit der rot-grünen Landesregierung und auch die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen in den Ländern, etwa bei Schleierfahndungen und bei präventiven Überwachungsmaßnahmen, zu kritisieren.³¹ Regierungsvertreter aus der Union im Bund nutzten im Frühjahr 2017 verschiedene Gelegenheiten zur Kritik am Sicherheitsföderalismus und an der Umsetzung der Politik der Inneren Sicherheit durch einzelne Länderregierungen: So bemängelte etwa die Bundeskanzlerin beim Tag der Inneren Sicherheit in Berlin am 26. April 2017 die „16 unterschiedliche[n] Sicherheitsniveaus in 16 verschiedenen Bundesländern“³². Und der Bundesinnenminister monierte im ZDF-Morgenmagazin, einen anderen Fall betreffend, dass eine Liste der in Deutschland vom türkischen Geheimdienst überwachten Personen öffentlich gemacht wurde. Er bedauere, dass es „keine verbindliche, klare Absprache zwischen den Ländern“³³ gegeben habe „wie man damit umgeht“³⁴. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen hatten auf der Liste genannte Personen über die Überwachung informiert.³⁵

29 Vgl. Krauel, Torsten 2016: Die unselige Rolle des Föderalismus im Fall Anis Amri, in: Welt Online vom 26.12.2016. <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article160614718/Die-unselige-Rolle-des-Foederalismus-im-Fall-Anis-Amri.html> (04.06.2017); Landtag Nordrhein-Westfalen 2017 (Fn. 25), S. 9.

30 De Maizièrre 2017 (Fn. 4).

31 Vgl. Merkel kritisiert schwache Terrorabwehr einzelner Länder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 13.04.2017. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/angela-merkel-kritisiert-schwache-terrorabwehr-einzelner-laender-14970479.html> (13.06.2017).

32 Ebenso äußerte sich der Bundesvorstand der CDU in seinem Beschluss vom Januar 2017 und forderte eine Anpassung und Modernisierung der Sicherheitsarchitektur. Merkel, Angela 2017: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Tag der Inneren Sicherheit am 26. April 2017 in Berlin. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2017/04/2017-04-27-rede-merkel-innere-sicherheit.html> (04.06.2017); vgl. CDU Bundesvorstand 2017: Für Freiheit und Sicherheit durch einen starken Staat. Beschluss des Bundesvorstandes der CDU anlässlich der Klausurtagung am 13./14. Januar 2017. https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170114_freiheit_und_sicherheit-cdukt17.pdf?file=1 (01.07.2017), S. 2.

33 ZDF-Morgenmagazin 2017: De Maizièrre: „Wir dulden keine Spionage“, Morgenmagazin vom 30.04.2017. <https://www.zdf.de/nachrichten/zdf-morgenmagazin/zdf-morgenmagazin-clip-13-202.html> (04.06.2017), Minute 02:09.

34 Ebenda.

35 Vgl. Türkischer Geheimdienst: Hunderte Türken in Deutschland ausspioniert, in: Zeit Online vom 27.03.2017. <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-03/tuerkischer-geheimdienst-guelen-anhaenger-tuerken-deutschland-spionage> (04.06.2017); Fisser, Dirk 2017: Innenminister bei „Anne Will“ in der ARD. Geheimdienst-Liste: Pistorius verteidigt Vorgehen, in: Neue Osnabrücker Zeitung Online vom 02.04.2017. <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/874398/geheimdienst-liste-pistorius-verteidigt-vorgehen> (04.06.2017).

4. Die altbekannten Forderungen des Bundesministers des Innern nach einer Zentralisierung der Sicherheitsarchitektur

Thomas de Maizière argumentierte in seinen „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“³⁶, der Föderalismus sei ein Mittel, das die „erforderliche Nähe für regionale Angelegenheiten“³⁷ schaffe. Er konzentrierte sich damit auf den Föderalismus in seiner Funktion als Mittel zur dezentralen Leistungserbringung. Durch diese Argumentation konnte er für nicht unmittelbar regionale Angelegenheiten eine Zentralisierung der Kompetenzen fordern: „Die Sicherheit im Bund muss [...] vom Bund zu steuern sein“³⁸ und zwar bedürfe es einer „Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden“³⁹. Veränderungen der Kompetenzausstattung seien bei der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt und dem Bundesamt für Verfassungsschutz erforderlich. Etwa müsse der Bund mehr Befugnisse beim Katastrophenschutz, bei Cyber-Angriffen und beim Vollzug der Ausreisepflicht erhalten. Ferner sollten die Möglichkeiten für einen Einsatz der Bundeswehr im Inneren erweitert werden. Des Weiteren forderte de Maizière einheitliche Regelungen und eine bessere Koordinierung bei der Kontrolle von sogenannten Gefährdern. Hier seien die Befugnisse des Bundeskriminalamtes zu eng gefasst. Die Novellierung des Bundeskriminalamtgesetzes von 1. Juni 2017 sprach dem Bundeskriminalamt dann auch erweiterte Befugnisse bei der Überwachung von sogenannten Gefährdern zu, indem mit Absatz 2 § 20z die elektronische Aufenthaltsüberwachung zugelassen wurde.⁴⁰

Die Bundespolizei solle sich schrittweise zu einer „echten Bundes-Polizei“⁴¹ entwickeln. Das Bundesverfassungsgericht stellte zwar 1998 klar, dass die Behörde „nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren“⁴² dürfe, aber bereits seit der Wiedervereinigung Deutschlands (damals noch als Bundesgrenzschutz) und einhergehend mit dem europäischen Integrationsprozess erweiterte der Gesetzgeber sukzessive die Aufgaben und Befugnisse der Bundespolizei.⁴³ Der Bund hat mit diversen Gesetzesnovellierungen, von den Ländern über den Bundesrat mitgetragen, eine eigenständige Polizeihöheit des Bundes geschaffen.⁴⁴ Das Bestreben nach einer echten Bundes-Polizei würde vermutlich auf eine Neuorganisation hinauslaufen, wie sie

36 De Maizière 2017 (Fn. 4).

37 Ebenda.

38 Ebenda.

39 Ebenda.

40 Vgl. *Bundesgesetzblatt* 2017: Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes vom 01.06.2017, BGBl 1, S. 1354-1395.

41 De Maizière 2017 (Fn. 4).

42 BVerfG 1998: 2 BvF 3/92.

43 Vgl. Lange/Frevel 2009 (Fn. 18), S. 118, Riedl 2015 (Fn. 2), S. 72-73.

44 Ähnlich dazu vgl. *Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“* 2010: Kooperative Sicherheit. Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat. Bericht und Empfehlungen der Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ vom 09.12.2010, Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Bundespolizei/werthebach_1.pdf?__blob=publicationFile (10.06.2017), S. 13.

bereits die sogenannte Werthebach-Kommission 2010 empfohlen hatte. Denn andernfalls würde sich der ohnehin bestehende Sachverhalt verstärken, dass „allein beim Bund [...] vier Stellen für die präventive und repressive Bekämpfung von Delikten unabhängig voneinander zuständig“⁴⁵ sind. Entsprechend lautete der Kommissionsvorschlag, den Polizeien des Bundes eine Struktur zu geben, „wie sie der Aufbauorganisation der Landespolizeibehörden entspricht“⁴⁶. Eine derartige Umstellung würde aber neben den Besitzständen der Länder auch die institutionellen Egoismen der Bundesbehörden betreffen.

Den größten Widerhall fand die Forderung des Bundesinnenministers nach einer Abschaffung der Landesämter für Verfassungsschutz, was eine tiefgreifende Institutionenreform darstellen würde. Hierzu bedürfte es entscheidungsmächtige, reformwillige Akteure in Bund und Ländern. Die Forderung selbst ist altbekannt, ebenso wie andere, quasi abgeschwächte Varianten eines institutionellen Neustartes des Verfassungsschutzes in Deutschland: Bereits 2004 forderte der damalige Bundesminister des Innern, Otto Schily, den Verfassungsschutz beim Bund zu zentralisieren, wenn er es denn alleine zu entscheiden hätte: „Die Landesämter wären dann Filialen des Bundesamts für Verfassungsschutz. Das hielte ich für die optimale Konstruktion. Das ist aber politisch für absehbare Zeit nicht durchsetzbar.“⁴⁷ Mindestens notwendig und seines Erachtens realisierbar sei ein Weisungsrecht des Bundesamtes oder die Übertragung von Koordinierungsrechten gegenüber den Landesämtern an das Bundesamt. Die Zentralisierungsbestrebungen des Ministers betrafen 2004 – wie die Forderungen von de Maizière 2017 – die Bundespolizei, den Verfassungsschutz und das Bundeskriminalamt und sie erzeugten seinerzeit deutlichen Widerstand seitens der Ländervertreter.⁴⁸ Schily konnte sich mit seinen Plänen nicht umfänglich durchsetzen. Da aber die Mehrheit der sicherheitspolitischen Akteure in Bund und Ländern in der Auffassung übereinstimmten, dass die Koordinierung und der Austausch zwischen den Behörden verbessert werden müsse, wurde 2004 das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum gegründet. Darüber hinaus sprach der Gesetzgeber mit der Föderalismusreform 2006 dem BKA präventiv-polizeiliche Kompetenzen zu, ohne dabei die Befugnisse der Länder zu beschneiden.⁴⁹

Im Zuge der Aufklärungsarbeit zu den Morden des NSU und den bekanntgewordenen Ermittlungsspannen ab 2011 forderte zwar nicht der Bundesinnenminister, aber diverse andere politische Akteure eine grundlegende Reform der deutschen Verfassungsschutzstrukturen. So sagte die ehemalige Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger, dass die „Zahl der Behörden [...] deutlich reduziert werden“⁵⁰ müsse. Auch

45 Ebenda, S. 23.

46 Ebenda, S. 25.

47 Spiegel-Gespräch: „Notfalls das Grundgesetz ändern“, in: Der Spiegel, Heft 40, S. 38.

48 Vgl. Ramelsberger, Anette 2017: Entmachtung der Länder in Sicherheitsfragen geplant. Schily will Kampf gegen Terror an sich ziehen, in: Süddeutsche Zeitung vom 18.06.2017, S. 1; dies. 2004: Schily stößt auf große Vorbehalte, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.09.2004, S. 6.

49 Vgl. Riedl (Fn. 2), S. 72; Kugelman, Dieter 2012: Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Berlin, S. 51.

50 Tretbar, Christian 2012: Justizministerin fordert Reform der Geheimdienste, in: Tagesspiegel Online vom 13.07.2012. <http://www.tagesspiegel.de/politik/justizministerin-fordert-reform-der-geheimdienste-verfassungsschutz-aemter-bis-in-jeden-blickwinkel-ausleuchten/6878356.html> (06.06.2017).

diesem Vorschlag standen die Länder „überwiegend ablehnend“⁵¹ gegenüber.⁵² Mit gewisser Zurückhaltung zeigten sich die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und insbesondere Thüringen offen für eine Diskussion des Vorschlags. Dem Thüringer Verfassungsschutz kam – wie auch anderen Ämtern – im Zuge des NSU-Skandals eine wenig ruhmreiche Rolle zu. Die zahlreichen Ermittlungsspannen und internen Querelen des Amtes arbeitete der Untersuchungsausschuss des Thüringer Landtages mit seinem 1895-seitigen Bericht auf: „Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind sich einig, dass sich institutionelle Konsequenzen für das Landesamt für Verfassungsschutz Thüringen ergeben müssen.“⁵³ Thüringens damalige Ministerpräsidentin Christine Lieberknecht (CDU) konkretisierte diese Empfehlung des Untersuchungsausschusses in einem Interview: „Nach den Erfahrungen [...] kann es nur eine Antwort geben: Wir brauchen eine Konzentration des Verfassungsschutzes [...] und wir brauchen eine deutliche Reduzierung der Behörden insgesamt. [...] Dann wird er effizienter und transparenter arbeiten können.“⁵⁴ Der NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestages stellte hingegen 2013 fest, „dass eine Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern nicht geboten sei. Auch eine Zentralisierung von Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden beim Bund oder ein fachliches Weisungsrecht des BfV gegenüber den LfV seien nicht erforderlich“⁵⁵. Der Untersuchungsausschuss des Bundestages empfahl stattdessen, die Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz zu stärken. Seine Befugnisse sollten „deutlich erweitert werden“⁵⁶.

5. Bundes- und landespolitische Reaktionen auf die Zentralisierungsforderungen des Bundesinnenministers

Auf Bundesebene fassten Bündnis 90/Die Grünen im Januar 2017 als erste Bundestagsfraktion einen alternativen sicherheitspolitischen Beschluss zu den Leitlinien des Bundesinnenministers. Darin betonten sie, dass zwar strukturelle Reformen des Verfassungsschutzes erforderlich seien. Die „sprunghaften Vorschläge von Innenminister de Maizière, nun Hals über Kopf das Bundesamt für Verfassungsschutz zur Zentralbehörde

51 Verfassungsschutz: Ländermehrheit gegen Fusion, in: Badische Zeitung Online vom 29.07.2017. <http://www.badische-zeitung.de/deutschland-1/verfassungsschutz-laendermehrheit-gegen-fusion--62094880.html> (06.06.2017).

52 Vgl. Iskander, Katharina 2012: Verfassungsschutz: „Fusionen im Verfassungsschutz gut überlegen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 22.07.2012. <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/verfassungsschutz-fusionen-im-verfassungsschutz-gut-ueberlegen-11828920.html> (07.06.2017).

53 Thüringer Landtag 2014: Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 „Rechtsterrorismus und Behördenhandeln“. Drucksache 5/8080. http://www.thueringer-landtag.de/mam/landtag/aktuell/2014_8/drs58080.pdf (07.06.2017), S. 1632.

54 Kain, Florian 2012: Rechtsextremismus. Warum die Ermittlungen in der NSU-Affäre so schwierig sind, in: Berliner Morgenpost Online vom 17.07.2012. <https://www.morgenpost.de/politik/inland/article108307096/Warum-die-Ermittlungen-in-der-NSU-Affaere-so-schwierig-sind.html> (07.06.2017).

55 Deutscher Bundestag 2013: Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes vom 22.08.2013. Bundestag-Drucksache 17/14600. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/146/1714600.pdf> (12.06.2017), S. 815-816.

56 Ebenda, S. 816.

auszubauen“⁵⁷, seien jedoch „wenig hilfreich“⁵⁸. Ihres Erachtens bedürfe es eines grundlegenden Neuanfangs. Dieser müsse durch ein „personell und strukturell völlig neues Bundesamt zur Gefahren- und Spionageabwehr“⁵⁹ erreicht werden. Zudem müsse ein „neues unabhängiges Institut zum Schutz der Verfassung demokratie- und menschenfeindliche Bestrebungen“⁶⁰ wissenschaftlich fundiert beobachten und analysieren, wie es bereits ein Beschluss der Bundestagsfraktion vom Mai 2016 formulierte und der Beschluss zum Bundestagswahlprogramm 2017 wiederholte.⁶¹ Nur unter diesen Voraussetzungen sei eine organisatorische Bündelung von Aufgaben beim Bund zweckdienlich. Dazu zählte die Fraktion aber nicht die Abschaffung der Landesämter für Verfassungsschutz, sondern den Ländern sollte laut Fraktionsbeschluss vom Januar 2017 lediglich die Möglichkeit gegeben sein, ihre jeweiligen Ämter zusammenzulegen.⁶² Am 11. Juni 2017 forderten Irene Mihalic, die innenpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, und Konstantin von Notz, der stellvertretende Fraktionsvorsitzende, in einem Gastbeitrag für die Welt am Sonntag eine grundlegende Reform der Sicherheitsarchitektur. Es handelte sich dabei um mehr als eine bloße Konkretisierung der vorherigen Beschlüsse der Fraktion: Erforderlich sei ein Inlandsgeheimdienst zur Gefahren- und Spionageabwehr „mit Außenstellen in vier bis sechs regionalen Abschnitten“⁶³. Die Terrorismusbekämpfung dürfe nicht von „Kleinstaaterei“⁶⁴ dominiert werden. Diese Forderung ging also über die vorherigen Beschlüsse der Grünen deutlich hinaus und beschreibt das von Otto Schily bereits ersonnene Weisungsrecht des Bundesamtes gegenüber Regionalbüros des Verfassungsschutzes in den Ländern. Das Bundestagswahlprogramm 2017 griff jedoch weder diesen Vorschlag von Irene Mihalic und Konstantin von Notz noch die Option zur Zusammenlegung auf.

Die SPD im Bund äußerte sich kritisch zu den Vorschlägen des Bundesinnenministers. Sigmar Gabriel, der ebenfalls zum 3. Januar 2017 ein eigenes Konzeptpapier zur Inneren Sicherheit veröffentlichte (noch in seiner Funktion als Parteivorsitzender),⁶⁵

57 *Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion* 2017: Fraktionsbeschluss vom 11.01.2017. Innere Sicherheit – entschlossen, effektiv, rechtsstaatlich. https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/fraktion/beschluesse/Fraktionsbeschluss_Innere_Sicherheit_Weimar17.pdf (06.06.2017), S. 6.

58 Ebenda.

59 Ebenda.

60 *Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion* 2016: Fraktionsbeschluss vom 10.05.2016. Mehr Sicherheit durch Rechtsstaatlichkeit. Eckpunkte zur Inneren Sicherheit. https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/fraktion/beschluesse/Innere-Sicherheit.pdf (06.06.2017), S. 3.

61 Im Bundestagswahlprogramm 2017 steht hingegen „völlig neues Bundesamt zur Gefahrenerkennung und Spionageabwehr“. Vgl. *Bündnis 90/Die Grünen* 2017: 41. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz Berlin, 16.–18. Juni 2017. Beschluss (vorläufig): Wir sichern Freiheit. https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BDK_2017_1_Berlin/Wahlprogramm_BTW2017_Wir_sichern_Freiheit.pdf (25.06.2017), S. 4.

62 Vgl. *Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion* 2017 (Fn. 57), S. 7.

63 *Mihalic, Irene/Notz, Konstantin von* 2017: Runderneuerter Geheimdienst, mehr Kontrolle, in: Welt am Sonntag vom 11.06.2017, Heft 24, S. 7.

64 Ebenda, S. 7.

65 In dem Papier grenzt Gabriel zwar die sozialdemokratische Politik der Inneren Sicherheit von der der Union ab, stellt aber keinen Bezug zu den Leitlinien des Bundesinnenministers her. Vgl. *Gabriel*,

hielt die Vorschläge nicht für „sachdienlich“⁶⁶. Die Sicherheitslage des Terrorismus erfordere „praktische Antworten und keine langwierige Föderalismusreform“⁶⁷. Ebenso wie Gabriel befürchtete der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Burkhard Lischka, eine derart umfängliche Reform würde zunächst Sicherheitslücken erzeugen. Der Einwand ist berechtigt, denn Sicherheitsbehörden sind komplexe Regelsysteme, die Interaktionen und Entscheidungsprozesse auf eine bestimmte Weise formell und informell verstetigt haben, damit beteiligte Akteure „nicht unentwegt erneut die Kosten und Nutzen“⁶⁸ ihres Handelns abwägen müssen. Häufig verringern umfassende strukturelle Reformen deshalb zunächst die Handlungssicherheit und erhöhen temporär die Interaktionskosten: Die beteiligten Akteure müssen die Regeländerung erst einmal anerkennen und anwenden. Sie müssen Routinen für neue Verfahrensabläufe entwickeln.⁶⁹ Die „praktische Antwort“ der SPD lautete: Stärkung der Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes und des Verfassungsschutzes.⁷⁰ Des Weiteren forderte die SPD im Wahlprogramm 2017 eine Weiterentwicklung des Zolls zu einer „Finanzpolizei des Bundes“⁷¹. Dies hätte vermutlich eine parallele oder überschneidende Aufgabenwahrnehmung zwischen den Bundesbehörden sowie zwischen Bundes- und Landesbehörden zur Folge und würde das institutionelle Selbstverständnis der Behörden tangieren.⁷²

Auch die SPD plädierte folglich für eine Zentralisierung der Sicherheitsarchitektur. Ihres Erachtens sei dafür aber insbesondere der Weg über die Europäische Union erforderlich: Der sogenannte Zehn-Punkte-Plan, den Martin Schulz und Boris Pistorius An-

Sigmar 2017: Zeit für mehr Sicherheit in Zeiten wachsender Unsicherheit. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges__Papiere_et_al_/Sigmar_Gabriel__Sozialdemokratie_und_innere_Sicherheit.pdf (03.07.2017).

66 *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online* 2017 (Fn. 5).

67 *Reuters* 2017: Interview mit Sigmar Gabriel am 03.01.2017. http://video.faz.net/v/video/reuters/2017/1/2017-01-03T150904Z_1_LOV000IR0DQN1_RTRMADV_STREAM-2000-16X9-MP4_ONLINE-GABRIEL_h.mp4 (06.06.2017).

68 *Riedl* (Fn. 2), S. 54.

69 Vgl. ebenda, S. 189; *Göhler* 1994 (Fn. 22), S. 37-38; *Lange, Hans-Jürgen* 1999: Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 407-408.

70 Vgl. *SPD* 2017: Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit: Zukunft sichern. Europa stärken. Das Regierungsprogramm 2017 bis 2012. Beschluss des außerordentlichen Parteitages am 25.06.2017, S. 53, 55. Beim Verfassungsschutz verweist das Wahlprogramm auf den Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages. Der 2. Untersuchungsausschuss des 17. Bundestages (Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund) empfiehlt die Stärkung der Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz; vgl. *Deutscher Bundestag* 2013 (Fn. 55), S. 816-82. Der Bericht des 3. Untersuchungsausschusses des 18. Bundestages (Terrorgruppe NSU II) formuliert keine expliziten Empfehlungen, die sich auf den Sicherheitsföderalismus beziehen, spricht sich aber für die Umsetzung der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des 17. Bundestages aus. Vgl. *Deutscher Bundestag* 2017: Beschlussempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes (vorläufige Fassung). Bundestag-Drucksache 18/112950. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/129/18112950.pdf> (01.07.2017), S. 1135.

71 Vgl. *SPD* 2017 (Fn. 70), S. 54.

72 Vgl. *Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“* 2010 (Fn. 44), S. 24-25, 66-74.

fang Juni 2017 vorstellten, forderte „eine Art europäisches FBI z.B. bei Europol“⁷³ und erweiterte Kompetenzen für das Europäische Zentrum für Terrorismusbekämpfung.⁷⁴ Dazu im Widerspruch steht die Aussage im selben Dokument, die als Antwort auf die Forderungen des Bundesinnenministers zu verstehen ist, dass Zentralisierung keine Lösung sei und „Mammutbehörden“⁷⁵ nicht zu mehr Sicherheit führen.

Die Linke im Bund kritisierte die Vorhaben des Bundesministers. De Maizièr verkenne mit den Vorschlägen die „Lehren aus dem Nationalsozialismus“⁷⁶. Die innenpolitische Sprecherin der Fraktion, Ulla Jelpke, verwies in ihrer Kritik auf den Föderalismus als Mittel zur Machtteilung und lehnte deshalb eine Machtkonzentration beim Bund ab. In ihrem Wahlprogramm für die Bundestagswahlen 2017 wiederholte die Partei zudem ihre Forderung, den Verfassungsschutz insgesamt abzuschaffen. Er sei ein „Fremdkörper in einer Demokratie“⁷⁷.

Die FDP im Bund stand den Zentralisierungsforderungen offen gegenüber. Der Bundesvorsitzende der FDP, Christian Lindner, machte deutlich, dass „eine Diskussion über die Kompetenzverteilung von Bund und Ländern [...] kein Tabu sein“⁷⁸ dürfe. Man solle die Vorschläge nicht reflexhaft ablehnen. Beim Dreikönigstreffen am 6. Januar 2017 sagte Lindner, die „Schaffung von Großbehörden mit internen Abstimmungsschwierigkeiten ist keine Patentlösung“⁷⁹, aber der Status quo sei ebenso wenig überzeugend. Auch das Bundestagswahlprogramm der Partei forderte eine eindeutige „Kompetenzabgrenzung ohne Doppelzuständigkeiten“⁸⁰ und eine Arbeitsteilung beim Verfassungsschutz „insbesondere wegen geringerer Leistungsfähigkeit der kleineren Landesämter“⁸¹.

Die Reaktionen in den Ländern auf de Maizières Vorschlag vom Januar 2017 waren, wie schon zu den vorgenannten früheren Vorstößen, weitgehend ablehnend. Dabei äu-

73 Pistorius, Boris/Schulz, Martin 2017: Schwerpunkte einer starken sozialdemokratischen Innenpolitik“. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Schwerpunkte_einer_starken_sozialdemokratischen_Innenpolitik.pdf (13.06.2017), S. 2.

74 Vgl. ebenda, S. 3. Das Wahlprogramm der SPD formuliert es weniger explizit: Die SPD will Europol und Frontex „stärker bei der Terrorismusbekämpfung einbeziehen“ und nach Vorbild des deutschen Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums soll ein „Anti-Terrorzentrum auf europäischer Ebene“ etabliert werden; SPD 2017 (Fn. 70), S. 54.

75 Pistorius, Boris/Schulz, Martin 2017 (Fn. 73), S. 3.

76 Frankfurter Allgemeine Zeitung Online 2017 (Fn. 5).

77 Die Linke 2017: Die Zukunft, für die wir kämpfen. Sozial. Gerecht. Für alle, Programm zur Bundestagswahl 2017. <https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/wahlprogramm2017.pdf> (27.06.2017), S. 120.

78 FDP-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen 2017: MedienINFO vom 03.01.2017. <http://fdp.fraktion.nrw/sites/default/files/uploads/2017/01/03/pr17-02lindner-jaegerdarfdebatteuebersicherheitsarchitekturnichtboykottieren.pdf> (07.06.2017).

79 Lindner, Christian 2017: Rede von Christian Lindner MdL, Bundesvorsitzender der FDP, zu Dreikönig 2017: „Bereit für 2017“. <http://fdp-bw.de/fdpbwblogs/dreikoenig2017/files/2014/02/Lindner-Rede-3k17.pdf> (08.06.2017).

80 FDP 2017: Schauen wir nicht länger zu. Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017. <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/05/29/20170523-schauen-wir-nicht-langer-zu.pdf> (13.06.2017), S. 41.

81 Lindner, Christian 2017 (Fn. 79), S. 41.

Berten sich überwiegend Mitglieder der SPD und der Union jeweils in ihrer Funktion als Innenminister oder Innensenator: Ablehnend äußerten sich die SPD-geführten Innenressorts in Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Thüringen, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Berlin und Rheinland-Pfalz.⁸² Kritik kam des Weiteren von den unionsgeführten Innenressorts in Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland.⁸³ Der Beschluss der Innenministerkonferenz vom 12. bis 14. Juni 2017 spiegelt diese Haltung der Ländervertreter wider: „Die IMK stellt fest, dass sich die bundesstaatliche Gliederung beim Schutz der öffentlichen Sicherheit bewährt hat.“⁸⁴ Aber abgesehen von den Innenministern und Innensensoren hielten sich die Parteien in den Ländern mit Aussagen tendenziell eher zurück; ebenso die Landtagsfraktionen von SPD und CDU. Das liegt freilich auch daran, dass den Vertretern der Innenressorts in der Sache mehr mediale Aufmerksamkeit zukam und sie ihre institutionellen Eigeninteressen verteidigten. Aber die übrigen Landtagsfraktionen ergriffen auch kaum über andere Wege – wie etwa ihre Webseiten – Position.⁸⁵ In den sieben Ländern, in denen die Union im Frühjahr 2017 das Innenressort führte, positionierten sich drei der SPD-Landtagsfraktionen – und zwar ablehnend – zu den Zentralisierungsbestrebungen des Bundesinnenministers: in Hessen, Sachsen-Anhalt und im Saarland. In den neun Ländern, in denen die SPD das Innenressort führte, äußerten sich zwei CDU-Landtagsfraktionen (NRW, Thüringen) eher ablehnend zu den Forderungen von de Maizière. Die CDU-Fraktionen in Brandenburg, Bre-

82 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online* 2017 (Fn. 5); NRW ist gegen zentralisierten Verfassungsschutz, in: *WDR Online* vom 03.01.2017. <http://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/verfassungsschutz-maiziere-100.html> (13.01.2017); Bremen hält de-Maizière-Vorstoß teils für überlegenswert, in: *Focus Online*, vom 03.01.2017. http://www.focus.de/regional/bremen/terrorismus-bremenhalt-de-maiziere-vorstoss-teils-fuer-ueberlegenswert_id_6439965.html (13.06.2017); Meyer, Peter Ulrich 2017: Hamburg lehnt Vorschläge de Maizières zur Terrorabwehr ab, in: *Hamburger Abendblatt Online* vom 04.01.2017. <http://www.abendblatt.de/hamburg/article209165155/Hamburg-lehnt-Vorschlaege-de-Maizieres-zur-Terrorabwehr-ab.html> (13.06.2017); Mudra, Kai 2017: Kein Verfassungsschutz mehr: Thüringen lehnt Vorstoß de Maizières ab, in: *Thüringer Allgemeine Online* vom 04.01.2017. <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Kein-Verfassungsschutz-mehr-Thueringen-lehnt-Vorstoss-de-Maizi-res-ab-219322894> (13.06.2017).

83 Vgl. Sachsen sieht de Maizière-Pläne für Verfassungsschutz kritisch, in: *Dresdner Neuste Nachrichten Online* vom 03.01.2017. <http://www.dnn.de/Mitteldeutschland/News/Sachsen-sieht-de-Maiziere-Plaene-fuer-Verfassungsschutz-kritisch> (13.06.2017); Stahlknecht hält an Landesverfassungsschutz fest, in: *MDR Sachsen-Anhalt* vom 03.01.2017. <http://www.mdr.de/sachsen-anhalt/landespolitik/diskussion-verfassungsschutz-100.html> (13.06.2017); *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online* 2017 (Fn. 5); Seehofer will bayerischen Verfassungsschutz „niemals“ auflösen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online* vom 04.01.2017. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/horst-seehofer-lehnt-sicherheitsplaene-von-thomas-de-maiziere-ab-14604367.html> (13.06.2017).

84 Eine andere Position nahm das BMI und Brandenburg ein. Im Falle des Verfassungsschutzes sei der Sicherheitsföderalismus zu diskutieren. *Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder* 2017: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 206. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 12. bis 14. Juni 2017 in Dresden, TOP 34: Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden der Bundes und der Länder. http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2017-06-14_12/beschluesse.pdf;jsessionid=19C19798D7EEF9C1E6C1E0D20E7610B6.1_cid339?__blob=publicationFile&v=2 (29.06.2017), S. 29-30.

85 Das zeigen die Pressemitteilungen aller Landtagsfraktionen in den 16 Ländern.

men und in Rheinland-Pfalz verschlossen sich den Vorschlägen nicht gänzlich.⁸⁶ Die Oppositionsführerin im rheinland-pfälzischen Landtag, Julia Klöckner, etwa hielt die „Kleinstaaterei“⁸⁷ in Sicherheitsfragen für gefährlich, insofern sei ein neuer „Blickwinkel“⁸⁸ erforderlich. Insgesamt stellten aber die CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden in den Ländern während ihrer Fraktionsvorsitzendenkonferenz im Mai 2017 klar, dass ein „starker Verfassungsschutz unverzichtbar“⁸⁹ sei und dieser in unionsgeführten Ländern weiterhin gestärkt werde.

Auch aufseiten der Landtagsfraktionen von FDP, Linken und Bündnis 90/Die Grünen sowie der AfD⁹⁰ waren die Reaktionen überschaubar. Der grüne Ministerpräsident Baden-Württembergs, Winfried Kretschmann, plädierte – wie seine Fraktion – gegen eine Zentralisierung der sicherheitspolitischen Kompetenzen.⁹¹ Gleiches gilt für die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz. Lediglich die Grünen im hessischen Landtag vertraten die Auffassung, dass die Vorschläge zunächst zu prüfen seien.⁹² Kritisch äußerten sich auch die Fraktionen der Linken in Hessen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.⁹³ Auch die Berliner FDP war gegen

86 Vgl. Fröhlich, Alexander 2017: Schröter will Verfassungsschutz nicht an Bund abgeben, in: Potsdamer neuste Nachrichten vom 03.01.2017. <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/1144942/> (29.06.2017); CDU Fraktion Bremen 2017: Vom Bruch: Terroristen kennen keine föderalen Landesgrenzen. Pressemitteilung vom 04.01.2017. http://www.cdu-fraktion-bremen.de/lokal_1_1_833_Vom-Bruch-Terroristen-kennen-keine-foederalen-Landesgrenzen.html (29.06.2017); *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online* (Fn. 5).

87 *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online* 2017 (Fn. 5).

88 Ebenda.

89 CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz 2017: Entschließung der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz zur Inneren Sicherheit vom 23.05.2017, München. http://cducsufvk.de/wp-content/uploads/2017/05/170523-Entschlie%C3%9Fung-FVK-M%C3%BCnchen_Innere-Sicherheit.pdf (27.06.2017), S. 2.

90 Lediglich Frauke Petry äußerte sich in ihrer Funktion als Landessprecherin der sächsischen AfD und positionierte die AfD zugleich bundespolitisch (wobei es im Wahlprogramm 2017 keine Äußerungen zum Verfassungsschutz, wohl aber zur Bundespolizei gibt). Ihres Erachtens seien die Vorschläge des Bundesinnenministers von der AfD schlecht kopiert. Vgl. AfD Sachsen 2017: Frauke Petry: Wenn schon kopieren, dann richtig! Pressemitteilung vom 03.01.2017. <http://www.afdsachsen.de/presse/pressemitteilungen/frauke-petry-wenn-schon-kopieren-dann-richtig.html> (27.06.2017); AfD 2017: Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017. https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf (27.06.2017).

91 Kretschmann sprach sich für eine härtere Gangart gegenüber sogenannten Gefährdern aus, aber gegen die Zentralisierungsbestrebungen. Vgl. Rieger, Arnold 2017: Kretschmann unterstützt härteres Durchgreifen, in: Stuttgarter Zeitung Online vom 10.01.2017. <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.sicherheit-bis-an-die-grenze-gehen.05a6dda1-db62-44f4-90db-d3f6371707e0.html> (13.06.2017); Bündnis 90/Die Grünen Landtagsfraktion Baden-Württemberg 2017: Mit Rechtsstaatlichkeit und Besonnenheit für Sicherheit und Freiheit. https://www.gruene-landtag-bw.de/fileadmin/media/LTF/bawue_gruenefraktion_de/bawue_gruenefraktion_de/rueckschau/Positionspapier_Sicherheit.pdf (13.06.2017), S. 2-3.

92 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen Hessen 2017: Sicherheitspolitik: GRÜNE werden Vorschläge der Bundesregierung sorgfältig prüfen. <http://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/sicherheitspolitik-gruene-werden-vorschlaege/> (13.06.2017).

93 Vgl. Fröhlich 2017 (Fn. 86); Die Linke Landtagsfraktion Hessen 2017: Sicherheitspopulismus schafft keine Sicherheit. Pressemitteilung vom 24.01.2017. <https://linksfraktion-hessen.de/site/fraktion/abge>

eine Zentralisierung der Sicherheitsbehörden, die FDP in Nordrhein-Westfalen dafür. Der FDP-Spitzenkandidat im nordrhein-westfälischen Landtag war aber zugleich der Bundesvorsitzende der FDP und somit erfolgten die Aussagen in einer Doppelfunktion: erstens als Positionierung im Landeswahlkampf 2017 und gegen die seinerzeit amtierende Rot-Grüne Regierung in Nordrhein-Westfalen und zweitens als klares Signal für die bundespolitische Stoßrichtung der FDP in der Inneren Sicherheit zur Bundestagswahl 2017.

6. Schlussfolgerungen

Die Forderungen des Bundesinnenministers sind in Gänze schwer zu realisieren. Zu deutlich sind vor allem die Widerstände seitens der Innenminister und Innensenatoren der Länder in den Punkten, die den Sicherheitsföderalismus betreffen. Es wären umfangreiche Reformen, voraussichtlich eine Föderalismuskommission und eine Grundgesetzänderung erforderlich. Das wird de Maizière bewusst gewesen sein, bevor die Frankfurter Allgemeine Zeitung seinen Gastbeitrag veröffentlichte. Die Vorschläge geben Aufschluss darüber, welche Strategie ein unionsgeführtes Bundesinnenministerium nach der Bundestagswahl 2017 verfolgen würde: weitere Zentralisierung der Inneren Sicherheit mindestens im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Darauf deuten nicht bloß die Leitlinien des Ministers hin, sondern auch ein Beschluss des Bundesvorstandes der CDU vom Januar 2017, der festhält, dass die Sicherheitsarchitektur angepasst und modernisiert werden müsse.⁹⁴ Und das Wahlprogramm der Union zeigt den gemeinsamen Nenner von CDU und CSU in der Sache zur Bundestagswahl 2017: Terroristische Gefährder können Bedrohungen darstellen, die über den Zuständigkeitsbereich einzelner Länder hinausgehen, weshalb das gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum befugt sein soll, „verbindliche Maßnahmen“⁹⁵ zu treffen.

Die Leitlinien des Bundesinnenministers geben den Ländern die Möglichkeit, frühzeitig Antworten zu dieser Strategie zu erarbeiten. Denn das Argument des Anpassungsbedürfnisses wiegt schwer, zumal auch die sicherheitspolitischen Akteure im Bund und in den Ländern mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass Antworten auf den Fall „Anis Amri“ erforderlich sind. Die Strategie der Ländervertreter lautet: „starke Landesbehörden [...] [und] eine starke Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfas-

ordnete/dr-ulrich-j-wilken/pressemitteilungen/3290-sicherheitspopulismus-schafft-keine-sicherheit.html (13.06.2017); *Die Linke Landtagsfraktion Mecklenburg-Vorpommern* 2017: Debatte um Innere Sicherheit soll vom Versagen des Innenministers ablenken. Pressemitteilung vom 09.01.2017. <http://www.linksfraktionmv.de/nc/presse/pressemitteilungen/detail/archiv/2017/januar/browse/4/zurueck/pressemitteilungen/artikel/debatte-um-innere-sicherheit-soll-vom-versagen-des-innenministers-ablenken/> (13.06.2017).

⁹⁴ Vgl. *CDU Bundesvorstand* 2017 (Fn. 32).

⁹⁵ *CDU/CSU* 2017: Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2018 – 2021. <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1,> (03.07.2017), S. 62.

sungsschutz“⁹⁶, Intensivierung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches.⁹⁷

De Maizière ist zwar zuzustimmen, dass Zuständigkeiten in der Inneren Sicherheit „zersplittert“⁹⁸ sind.⁹⁹ Aber das betrifft eben nicht bloß die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen den Sicherheitsbehörden im Bund. Ob eine Auflösung der Landesämter für Verfassungsschutz oder ein Weisungsrecht seitens des Bundesamtes die Aufgabenerfüllung tatsächlich effektiver machen würde, ist nicht gewiss. Denn Probleme im Fall „Anis Amri“ sind auch maßgeblich deshalb entstanden, weil Amri falsch eingeschätzt wurde, Kompetenzen nicht ausgeschöpft wurden und Informationen (beispielsweise aus Italien) nicht verfügbar waren. Auch die Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus – die die aktuellste politische Auseinandersetzung mit Schwächen des Sicherheitsföderalismus darstellt – kam zu dem Schluss, dass weder die „Auflösung der Verfassungsschutzbehörden auf Bundes- noch auf Landesebene in Betracht“¹⁰⁰ kommen. Ebenso wenig müssten „die Aufgaben der Landesbehörden für Verfassungsschutz ganz oder teilweise beim Bund“¹⁰¹ zentralisiert werden oder das Bundesamt für Verfassungsschutz ein fachliches Weisungsrecht gegenüber den Landesämtern erhalten.¹⁰² Stattdessen solle eine wirksame Koordinierung erreicht werden, indem das Bundesamt für Verfassungsschutz in seiner Zentralstellenfunktion gestärkt werde.¹⁰³ Dieselben Forderungen äußerten auch Vertreter von Sicherheitsbehörden nach dem Berliner Attentat 2016.¹⁰⁴

Die Entwicklungen der Inneren Sicherheit insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre bestätigen, dass das Politikfeld Innere Sicherheit eine Herausforderung für den Föderalismus ist. Regelmäßig kommt es zu neuen oder altbekannten Forderungen zur Zentralisierung, die mit Sachzwanglogiken begründet werden und in deren Folge die sicherheitspolitische Leistungserbringung schrittweise zentralisiert und die institutionelle Machtteilung verringert wird. Umgekehrt ist der Föderalismus aber auch eine Herausforderung für die Politik der Inneren Sicherheit. Zwar ist für die Leistungserbringung im Politikfeld der regionale Blick auf Gefährdungen wichtig und dies muss auch „vor Ort“ gewährleistet sein. Aber es braucht einheitliche Standards im Umgang mit Gefahren, eine effektive Kooperation zwischen Behörden und Ebenen sowie einen entsprechend umfänglichen und technisch gestützten Informations- und Datenaustausch zwischen Bund, Ländern und den europäischen Mitgliedsstaaten.

96 *Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder* 2017 (Fn. 84), S. 29.

97 Vgl. ebenda, S. 29–30.

98 *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online* 2017 (Fn. 5).

99 *Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“* 2010 (Fn. 44), S. 146–150.

100 *Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus* 2013: Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus vom 30.04.2017. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/abschlussbericht-kommission-rechtsterrorismus-lang.pdf?__blob=publicationFile (13.06.2017), S. 180.

101 Ebenda.

102 Vgl. ebenda.

103 Vgl. ebenda, S. 194–204.

104 Vgl. *Landtag Nordrhein-Westfalen* 2017 (Fn. 25), S. 71, 74.

„Die Tendenz zur Zentralisierung [der Inneren Sicherheit] führt [...] dazu, dass das Prinzip der Teilung staatlicher Gewalt einer Vorstellung effektiven Handelns durch effiziente Strukturen weicht.“¹⁰⁵ Deshalb sollten die Ländervertreter nicht ausschließlich auf die regionale Leistungserbringung im Sicherheitsföderalismus, sondern auch auf die wichtige Bedeutung der vertikalen Gewaltenteilung rekurrieren, wenn sie gegen die opportunistischen Bestrebungen des Bundes argumentieren. Daraus folgt aber auch, dass sich nicht nur diejenigen Abgeordneten in den Länderparlamenten zu Zentralisierungsforderungen des Bundes äußern, die das Innenressort verantworten. Im Sinne einer rationalen Wahlentscheidung ist es zwar plausibel, dass die Landtagsparteien in Zeiten des Bundestagswahlkampfes bemüht sind, den Vorhaben der Bundeskollegen nicht entgegenzutreten. Aber die durch den Wahlkampf nochmals verstärkte Parteienkonkurrenz im Bund führt dazu, dass lediglich eine Minderheit der Landtagsfraktionen bemüht ist, sich an der Debatte zu beteiligen, sei es, um für die (machtpolitischen) Länderinteressen einzutreten oder den Sicherheitsföderalismus zu hinterfragen. Das politische Personal der Länder gibt damit einen Teil seiner Gestaltungsmöglichkeiten und seiner Kontrollfunktionen in der Inneren Sicherheit aus der Hand. In Wahlkampfzeiten im Bund bezieht sich daher der Opportunismus in den Ländern weniger auf die Kostensenkung – wie *Bednar* sagt –, sondern insbesondere auf die Stärkung der „eigenen“ Partei im Bund, zumal dann, wenn es sich um ein stark wählerwirksames Thema auf Bundesebene handelt, was die Innere Sicherheit 2017 zweifelsohne ist.¹⁰⁶

105 *Riedl* 2015 (Fn. 2), S. 74.

106 Vgl. *Infratest Dimap* 2017: ARD-Deutschlandtrend vom 05.01.2017; *Forschungsgruppe Wahlen* 2017: Politbarometer: Wichtige Probleme in Deutschland seit 1/2000. http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/9_Probleme_1_1.pdf (01.07.2017); *Forschungsgruppe Wahlen* 2017: Politbarometer: Weitere wichtige Probleme seit 01/2000. http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/10_Probleme_2.pdf (01.07.2017).

Der deutsche Bildungsföderalismus: Seismograph deutscher Bundesstaatlichkeit in Zeiten wachsender Kooperationsanforderungen

Henrik Scheller

Der Bildungsföderalismus ist nach wie vor ein verlässlicher Seismograph zur Erfassung des Zustandes, der Spannungslagen und tektonischen Ebenenverschiebungen in der föderalen Gesamtarchitektur der Bundesrepublik. Wie unter einem Brennglas reflektieren auch die aktuellen bildungspolitischen Großmaßnahmen die Entwicklungsdynamik und das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Nach der Föderalismusreform I und II sieht auch die jüngste Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs Verfassungsänderungen mit bildungspolitisch relevanten Neuerungen vor. Alles deutet dabei auf eine erneute Stärkung und Bündelung von Kompetenzen beim Bund hin. Und dies, obwohl mit dem im Rahmen der Föderalismusreform I geschaffenen Kooperationsverbot eigentlich die Autonomie der Länder vor allem im Bildungsbereich wieder gestärkt werden sollte.

Der Bildungsföderalismus entwickelt sich – so die These – jedoch zunehmend zu einem zentralen Feld fiskalischer Kompensations- und Ausgleichszahlungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Grundlegende Schieflagen in der allgemeinen Finanzausstattung der Ebenen, die sich offenkundig nicht (mehr) auf dem Wege von Finanzverfassungs- bzw. Finanzausgleichsreformen durch eine aufgabengerechte Neujustierung der Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am Gesamtaufkommen der staatlichen Steuereinnahmen begradigen lassen, werden inzwischen bevorzugt über bildungspolitische Investitionsprogramme nachgesteuert. Dies hat nicht nur Konsequenzen für die durch die Kulturhoheit geschützte Kompetenzwahrnehmung von Ländern und Kommunen, sondern prägt auch zunehmend die föderalen Verhandlungs- und Konfliktregulierungsmuster im Bildungsbereich. War es in den 1960er und 1970er Jahren vor allem die „Ideologie“ in Gestalt parteiprogrammatischer Differenzen, die entsprechende Vetopositionen in bildungspolitischen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sowie im horizontalen Binnenverhältnis der Länder untereinander prägten, avanciert seit einigen Jahren die Steuerungsressource „Geld“ immer stärker zum zentralen Medium bildungspolitischer Auseinandersetzungen zwischen den Ebenen.¹ Denn obwohl bei einer Vielzahl der gegenwärtigen bildungspolitischen Großthemen, wie Digitalisierung, Inklusion und Integration, nicht nur ein breiter gesellschaftlicher Konsens, sondern auch nur graduelle Unterschiede in der parteipolitischen Positionierung der „Volksparteien“ bestehen, erweist sich die Umsetzung derartiger Konzepte in der föderalen Fläche oft als schleppend und heterogen.² Da nicht nur im Bund-Länder-Verhältnis, sondern auch

1 Vgl. Scheller, Henrik 2017: Educational Federalism in Germany: Tensions between the states' autonomy and cooperative unitarization?, in: Wong, Kenneth (Hrsg.) 2017: Federalism and Education, Charlotte, North Carolina (forthcoming).

2 Diese Feststellung gilt für den bildungspolitischen Diskurs zu Fragen der Integration nur mit Abstrichen, da auch die Migrationsproblematik deutlich stärker parteipolitisch aufgeladen ist.

innerhalb vieler Bundesländer im Land-Kommunen-Verhältnis Fragen der entsprechenden Kostenteilung bisher nicht oder nicht hinreichend gesetzlich geklärt sind, sehen sich oft die verschiedenen Bildungsträger (Schulen, Hochschulen, Kinderbetreuungseinrichtungen) gezwungen, „Insellösungen“ für einzelne dieser Probleme in ihren jeweiligen Institutionen zu entwickeln. Denn auf sie steigt der Druck durch die Bildungsteilnehmer, die aufgrund gesetzlich formulierter Ansprüche, entsprechende Leistungen einfordern und in wachsender Zahl auch über die Verwaltungsgerichte einklagen. Die öffentliche Akzeptanz für die kleinteiligen Ergebnisse dieser Form von „wilder Subsidiarität“ schlägt sich regelmäßig in schlechten Umfragewerten für den deutschen Bildungs föderalismus nieder.³ So werden die erkennbar differierenden Leistungsniveaus der sechzehn Bildungssysteme der Bundesländer, wie sie seit Jahren in den einschlägigen internationalen Vergleichsstudien dokumentiert werden, in der Öffentlichkeit vor allem unter dem Gesichtspunkt individueller Chancengerechtigkeit und weniger als Ausdruck einer Autonomie der dezentralen Bildungseinheiten diskutiert.

Die finanzielle Ressourcenfrage dominiert damit – nicht zuletzt als Ausfluss der Konsolidierungsverpflichtungen infolge der verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse, die die Länder ab dem Jahr 2020 einzuhalten haben – immer öfter auch bildungspolitische Auseinandersetzungen zwischen den Ebenen. Die Verknüpfung mit pädagogisch-konzeptionellen Fragen wird dadurch nicht selten in den Hintergrund gedrängt – insbesondere, wenn die öffentliche Debatte durch milliardenschwere Bedarfsschätzungen zur Implementierung einzelner Maßnahmen überlagert wird. Auch die Zusammenführung der verschiedenen bildungspolitischen Teildiskurse mit dem Ziel, entsprechende Maßnahmen sowohl unter bildungswissenschaftlichen als auch unter bildungsökonomischen und haushaltspolitischen Gesichtspunkten zu betrachten, wird dadurch erschwert. Davon bleiben auch die Koordinierungs- und Verhandlungsmodi der Kultusministerkonferenz (KMK) nicht unberührt, die den Ländern als Institution zur Abstimmung und Harmonisierung bildungspolitischer Fragen von gesamtstaatlicher Bedeutung dient.

Um das hier entwickelte Argument beispielhaft zu diskutieren, sollen im Folgenden zwei Einzelfallstudien vorgenommen werden. In einem ersten Schritt wird dazu der mit der jüngsten Finanzausgleichsreform neu ins Grundgesetz eingefügte Art. 104c GG beleuchtet, der es dem Bund zukünftig erlauben wird, den Ländern Investitionshilfen für die Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen zu gewähren. In einem zweiten Schritt soll mit dem vom Bund in Aussicht gestellten „Digitalpakt“ eine weitere Maßnahme betrachtet werden, die nicht nur massive fiskalische Wirkungen im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen entfalten könnte. Vielmehr veranschaulicht dieses noch in der Diskussion befindliche Programm geradezu exemplarisch, wie der Bund bei bildungspolitischen Trendthemen die Initiative ergreift und durch die Setzung (finanzieller) Anreize eine Vorreiterrolle in einem der originären Zuständigkeitsbereiche von Ländern und Kommunen einnimmt. Dieses Beispiel ist nicht nur aufgrund der föde-

3 Vgl. *Bertelsmann Stiftung* 2009: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh.

ralen Implikationen von Interesse. Vielmehr lässt sich an diesem Pakt veranschaulichen, dass Bildungspolitik auch wachsenden Zugriffsversuchen privater Dritter – in diesem Fall der großen IT-Unternehmen – unterliegt. Dies ist insofern nicht unproblematisch, da sich der Prozess derzeit noch in der Politikformulierungsphase befindet, in der die konzeptionelle Einbettung von netzrelevanten Fragen in den bestehenden Fächerkanon der Länder sowie die dafür notwendigen Infrastrukturbedarfe politisch noch weiter aufeinander abgestimmt werden müssen. Diese neuen, sich hier abzeichnenden Politikverflechtungsformen könnten aufgrund der technisch spezifischen und langfristig angelegten Infrastrukturentscheidungen sowie der Finanzierungsvolumina durchaus folgenreich sein. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit und Ausblick.

Grundgesetzänderungen – Absicherung kurzweiliger Verteilungsentscheidungen

Wie sehr die Bildungspolitik inzwischen zu einem Feld von Ausgleichs- und Kompensationszahlungen zwischen den föderalen Ebenen geworden ist, wird in den Ergebnissen der im Juli 2017 gesetzlich verabschiedeten Finanzausgleichsreform zwischen Bund und Ländern deutlich. Die dreizehn dafür vorgenommenen Änderungen des Grundgesetzes und die Modifizierung diverser einzelgesetzlicher Bestimmungen haben nicht nur in der wissenschaftlichen Rezeption, sondern selbst in der politischen Debatte zum Teil heftige Kritik erfahren.⁴ Für den bildungsföderalen Kontext sind dabei besonders der neu in die Verfassung eingefügte Art. 104 c GG sowie die Modifizierung von Art. 107 Abs. 2 GG relevant. Art. 104 c GG sieht nun vor, dass der Bund „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“⁵ kann. Zur konkreten Umsetzung ist dazu eine Aufstockung des bereits 2015 mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) eingerichteten Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ vorgesehen. Die ursprüngliche Kapitalausstattung des Fonds in Höhe von 3,5 Milliarden Euro für kommunale Infrastrukturinvestitionen – einschließlich des Bildungsbereichs –, wird der Bund dazu noch einmal um den gleichen Betrag verdoppeln. Die Mittel sollen ausschließlich für Investitionen in die Bildungsinfrastruktur von Städten und Gemeinden verwandt werden. Eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung zur Mittelverteilung zwischen Bund und Ländern liegt inzwischen vor.⁶ Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens begrüßten zwei der drei

4 Für eine Übersicht zur wissenschaftlichen Kritik vgl. *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.)* 2016: Die Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016; für eine Übersicht zur politischen Kritik vgl. u. a. die Protokollerklärungen zur dritten Lesung des Bundestages: BT-Plenarprotokoll 18/237 vom 01.06.2017.

5 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13.07.2017 (BGBl. I S. 2347), in Kraft getreten am 20.07.2017.

6 Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung (VV) zur Durchführung von Kapitel 2 – Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz – des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) (Stand: 22. Juni 2017).

kommunalen Spitzenverbände die Neuregelung. Der Deutsche Landkreistag hingegen artikulierte scharfe verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der Reform, auch wenn er Verständnis für die durch Haushaltsnöte begründete Entscheidung der Partnerverbände bekundete.⁷

Mit dem neuen Art. 104 c GG werden zwar keine direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen begründet, da der verfassungsrechtlichen Ordnung (pro forma) Genüge geleistet wird, wonach die Kommunen in der Bundesrepublik Teil der Länder sind und keine direkten Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und ihnen bestehen dürfen. Allerdings gewinnt das vom Bundesverfassungsgericht geprägte Diktum von der „modifizierten Zweistufigkeit“ eine neue Bedeutung⁸, denn erstmals wird dem Bund im Grundgesetz eine Beistands- bzw. Einstandspflicht für finanzschwache Kommunen übertragen. Damit wird gleich in zweifacher Weise in den ureigensten Kompetenzbereich der Länder eingegriffen, da diesen zum einen gemäß Art. 28 Abs. 2 GG die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung einschließlich der „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ obliegt. Zum anderen fällt die Bildungspolitik unter die Kulturhoheit von Ländern und Gemeinden, die der Gesetzgeber im Rahmen der Föderalismusreform I von 2006 durch die Institutionalisierung des sogenannten „Kooperationsverbotes“ zusätzlich schützen wollte.⁹ Dass es sich bei dem neuen Art. 104 c GG um eine „Kann-Bestimmung“ handelt und konkrete kommunale Bedarfe nicht unmittelbar ausgeglichen werden, da entsprechende Mittelzuweisungen über die Länder zu erfolgen haben und gemäß dem Indikator der „Finanzschwäche“ verteilt werden sollen, kann den weitreichenden Eingriff in die föderale Gesamtarchitektur nur bedingt kompensieren. Da Bundestag und Bundesrat im Zuge dieser Neuregelung darauf verzichtet haben, das Kooperationsverbot auch förmlich abzuschaffen, ist die entsprechende Bestimmung des Art. 104 b GG inzwischen faktisch zu einem Rumpfrecht bzw. einer bedeutungslosen Formel ohne Schutzwirkung mutiert. Dies gilt umso mehr, da der Bund mit dem in Aussicht gestellten „Digitalpakt“ bereits ein neues, mit fünf Milliarden Euro ausgestattetes Förderprogramm zugunsten von Ländern und Kommunen in Aussicht gestellt hat.

Unabhängig davon stellt sich die Frage, worin überhaupt die „gesamtstaatliche Bedeutung“ grundlegender Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen in die Bildungsinfrastruktur einzelner Kommunen besteht.¹⁰ Zwar lässt sich argumentieren, dass derartige Investitionen in der Summe aller von dem Programm profitierenden Kommunen in einem ressourcenarmen Land wie der Bundesrepublik durchaus gesamtstaatliche Effekte

7 Vgl. Wohltmann, Matthias 2017: Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Balance zwischen Pragmatismus und strukturellen Wegentscheidungen geglückt?, in: Der Landkreis 7/2017, S. 307-309.

8 Vgl. dazu insbesondere BVerfGE 72, 330 (331 und 404); BVerfGE 86, 148 (261); BVerfGE, 101, 158 (225).

9 Einschlägig hierzu ist Art. 104 b GG: „Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren [...]“.

10 Vgl. Koriath, Stefan 2017: Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung vom 13. Februar 2017 zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes – Bundestags-Drucksache 18/11131, S. 6.

entfalten können, allerdings bleiben die nun bereitgestellten 3,5 Milliarden Euro für die Jahre 2017 bis 2022 deutlich hinter gesamtstaatlichen Infrastrukturbedarfsschätzungen für diesen Bereich zurück. So lag beispielsweise der im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2017 für die Bundesrepublik insgesamt hochgerechnete Investitionsrückstand im Bereich Schulen einschließlich Erwachsenenbildung mit 32,8 Milliarden Euro nur knapp hinter dem Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur mit 34,2 Milliarden Euro. Hinzu kommen die Bereiche Sportstätten und Bäder sowie Kinderbetreuung mit einem jeweils geschätzten Bedarf von 9,7 bzw. 4,6 Milliarden Euro.¹¹ Auch andere Schätzungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Hinzu kommt, dass bisherige Annahmen zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Schülerzahlen, die vor allem von einem deutlichen, demographisch bedingten Rückgang ausgingen, korrigiert werden müssen.¹² So verzeichnen bereits heute viele deutsche Städte spürbare Bevölkerungszuwächse durch Landflucht, Migration und leicht wachsende Geburtenraten. Dies trifft nicht nur auf die klassischen Metropolregionen wie Berlin, Hamburg, München und Frankfurt am Main, sondern auch auf mittelgroße Städte wie Potsdam, Jena, Münster, Brandenburg, Freiburg und Offenburg zu.¹³ Aufgrund der damit auch wieder wachsenden Schülerzahlen sind zum Teil massive Anpassungen in den betreffenden Schulentwicklungsplänen zum Aus-, Neu- und Umbau bestehender Infrastrukturen erforderlich.

Der neue Art. 104 c GG ist mit diversen verfassungspolitischen Schwierigkeiten behaftet. Dies trifft vor allem auf die abstrakte Nennung des Tatbestandsmerkmals der „Finanzschwäche“ von Gebietskörperschaften zu. Zwar gibt es dazu eine längere finanzverfassungsrechtliche und -politische Diskussion. Ein allgemein anerkannter Konsens, welche Indikatoren und Schwellenwerte einen solchen Zustand ausmachen, hat sich dazu bisher jedoch noch nicht herausgebildet. Wurde diese Frage in der Vergangenheit vor allem mit Blick auf die Bundesländer diskutiert, stellt sich die nun viel schwierigere Frage nach geeigneten Kriterien für die kommunale Ebene. Alleine schon aufgrund der Vielzahl und (fiskalischen) Heterogenität der rund 11.000 Landkreise, Städte und Gemeinden sowie wachsender Disparitäten zwischen ihnen, schien wohl schlussendlich auch dem Gesetzgeber eine Definition bundeseinheitlicher Kriterien wenig sinnvoll. Entgegen einer früheren Fassung haben sich Bund und Länder nun mit Art. 104 b Abs. 2 GG darauf verständigt, dass „die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme [...] im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern“ erfolgt. Diese Bestimmung soll auch Anwendung für die Zuweisungen im Rahmen von Art. 104 c GG finden. Damit sind zwar die Möglichkeiten zur Einflussnahme des Bundes abgeschwächt worden. Allerdings soll nun eine bilaterale Vereinbarung zwischen dem Bund und einzelnen Ländern vorgenommen werden, welche Indikatoren zur Bestimmung der finanzschwachen Kommunen herangezogen werden sollen. In dieser au-

11 Vgl. Scheller, Henrik/Schneider, Stefan 2017: KfW-Kommunalpanel, Frankfurt/Main, S. 12.

12 Vgl. Klemm, Klaus/Zorn, Dirk 2017: Demographische Rendite adé. Aktuelle Bevölkerungsentwicklung und Folgen für die allgemeinbildenden Schulen, Gütersloh.

13 Vgl. Adam, Brigitte 2017: Wachstumsdruck in deutschen Großstädten, BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2017, S. 4.

tonomieschonenderen Herangehensweise verbleibt die letztverbindliche Auswahlentscheidung über die Kriterien zwar formal beim Land, allerdings verfügt der Bund, der die Mittel bereit stellt, im Zweifelsfall über ein Vetorecht. Eine weitere Folge dieser Regelung ist, dass es faktisch sechzehn verschiedene Maßstäbe zur Bestimmung kommunaler Finanzschwäche geben wird. Mit Blick auf die Bewirtschaftung der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel und ihre Kontrolle durch Bundes- und Landesrechnungshöfe dürften aufgrund der Vielfalt der länderspezifischen Umsetzungsprogramme zusätzliche Prüfungsanforderungen entstehen – zumal in der entsprechenden Verwaltungsvereinbarung die Frage ausgespart bleibt, welche Indikatoren und Datensätze von Bund und Ländern gleichermaßen als statistisch valide anerkannt werden.

In den Ausführungsgesetzen, die derzeit in den Ländern erarbeitet werden, um die Verteilung der vom Bund zugesagten Mittel an die Kommunen sicherzustellen, wird in den meisten Fällen auf haushalterische Indikatoren zur Feststellung der Finanzschwäche von Städten und Gemeinden abgestellt. Die von Bund und Ländern in der Verwaltungsvereinbarung ebenfalls als mögliche Option genannten sozialräumlichen Indikatoren (insbesondere „Arbeitslosenquote“ und „Höhe der Sozialausgaben“), werden seltener verwandt, obwohl in der bildungspolitischen Debatte weitgehend unstrittig ist, dass Bildungserfolg in der Bundesrepublik nach wie vor durch die soziale Herkunft bestimmt wird. Auch auf Nachweispflichten zur pädagogisch-konzeptionellen Einbettung entsprechend zu beantragender Investitionsvorhaben durch die Kommunen, zum Beispiel in den Schulentwicklungsplänen vom Land und/oder der Kommune, wird weitgehend verzichtet. So sieht beispielsweise der Entwurf zur Änderung des hessischen Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes (KIP-II) vor, dass der Abruf von Mitteln aus dem Bundesprogramm an die Höhe der kommunalen Steuereinnahmenkraft oder die Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm des Landes Hessen geknüpft ist. Mittel, die aus einer zusätzlich vom Land selber definierten und finanzierten Förderlinie von Kommunen beantragt werden können, die im Bundesprogramm nicht anspruchsberechtigt sind, werden mittels einer schülerbezogenen Pauschale in Höhe von 300 Euro verteilt. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass alle 31 hessischen Schulträgerkommunen die Chance haben, Mittel zu erhalten.¹⁴ Hier zeigt sich, wie die Verteilung im Rahmen solche Mischfinanzierungsprogramme immer wieder stark vom Grundsatz der föderalen Gleichbehandlung geprägt wird, wonach „Gleiches gleich, Ungleiches aber seiner Eigenart gemäß verschieden zu behandeln“ ist, so dass jede Gebietskörperschaft – sobald sie einmal vom Gesetzgeber definierte Maßstäbe erfüllt – Anspruch auf Zuweisungen hat.¹⁵

In den Debatten zur Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern spielte – neben der Höhe des vom Bund beizubringenden „Einigungsbeitrages“ – immer auch die Frage möglicher Gegenleistungen seitens der Länder zugunsten des Bundes

14 Vgl. hierzu Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes, Hessischer Landtag, Drucksache 19/4828 vom 25.04.2017.

15 Vgl. BVerfGE 1, 14 (52).

eine Rolle. Neben einer Übertragung der Verwaltungskompetenzen für die Bundesfernstraßen, stimmten die Länder schlussendlich auch einer Stärkung der Prüf- und Kontrollrechte des Bundesrechnungshofes zu. Diese Regelung wurde nicht zuletzt auch vom Deutschen Bundestag forciert und stand in direktem Zusammenhang mit dem neu ins Grundgesetz eingefügten Art. 104 c GG. Der Referentenentwurf der Bundesregierung hatte für die Neufassung von Art. 114 Abs. 2 GG noch vorgesehen:

„Zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der den Ländern vom Bund im Bereich von Mischfinanzierungstatbeständen zugewiesenen Finanzierungsmittel und der Erreichung der mit der Zuweisung verbundenen gesamtstaatlichen Zielsetzung kann der Bundesrechnungshof im Benehmen mit den jeweils zuständigen Landesrechnungshöfen Erhebungen bei den mit der Mittelbewirtschaftung beauftragten Dienststellen der Landesverwaltung durchführen.“¹⁶

Damit wären weitgehende Eingriffsrechte des Bundes möglich geworden, die zu einer massiven Verschiebung im föderalen Gesamtgefüge zwischen den Ebenen geführt hätte. Der Bund konnte sich mit diesem Vorschlag allerdings nicht durchsetzen. Am Ende fiel die Novellierung von Art. 114 Abs. 2 GG deutlich moderater aus, da es dort nun nur noch heißt:

„[...] Zum Zweck der Prüfung nach Satz 1 kann der Bundesrechnungshof auch bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Erhebungen vornehmen; dies gilt auch in den Fällen, in denen der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länderaufgaben zuweist. [...]“.

Intention und Logik einer Intensivierung der haushalterischen Kontrolle, die die finanz- und haushaltspolitischen Auseinandersetzungen von Bund und Ländern als ein zentrales Leitbild – insbesondere seit den Beratungen zur Föderalismusreform II – prägen, bleiben jedoch trotz der Abschwächung von Art. 114 GG n. F. unverkennbar.¹⁷ So heißt es zum Beispiel in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Haushaltsausschusses zum Entwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes:

„Für *effektive Prüfungen* werden die Prüfmöglichkeit auf *alle Stellen* außerhalb der Bundesverwaltung (Länder, Kommunen und juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts) ausgeweitet.“¹⁸

Eine weitere Neuerung im Zuge der jüngsten Finanzausgleichsreform vom Juli 2017 ist im Kern ebenfalls bildungsföderaler Natur. So sieht der neugefasste Art. 107 GG nun vor:

„Zuweisungen können unabhängig von den Maßstäben nach den Sätzen 1 bis 3 auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen), sowie außerdem solchen leistungsschwachen Ländern, deren Anteile an den Fördermitteln nach Artikel 91b ihre Einwohneranteile unterschreiten“.

Die neuen „Gemeindesteuerkraftzuweisungen“ bilden ein bis dato systemfremdes Element der föderalen Finanzverfassung, da sie – ähnlich wie Art. 104 c GG – eine mittel-

16 Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74, 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), Referentenentwurf der Bundesregierung, Bearbeitungsstand: 15.11.2016.

17 Vgl. Scheller, Henrik 2014: Auf dem Weg zum fiskalischen Kontrollföderalismus? Leitbilder und Argumentationslinien als Verhandlungsrestriktionen im neuen Finanzausgleichsdiskurs, in: der moderne Staat (dms), Heft 1, 2014, S. 137-156.

18 BT-Drucksache 18/12588 vom 31.05.2017 (kursiv nur hier).

bare Ausgleichspflicht des Bundes für leistungsschwache Kommunen begründen. Und dies, obwohl solche Disparitäten eigentlich im Land-Kommunen-Verhältnis mittels der kommunalen Finanzausgleichssysteme abgebaut werden sollten. Zudem stellt sich die Frage nach der Unterscheidbarkeit sowie einer sinnvollen Abgrenzung der unterschiedlichen, nun im Grundgesetz verankerten Tatbestandsmerkmale der „Leistungsschwäche“ und der „Finanzschwäche“. Für den bildungsföderalen Kontext aber noch bedeutender ist die dem Bund nun eingeräumte Möglichkeit, leistungsschwachen Ländern Mittel gewähren zu können, wenn die Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Forschungsförderung“ ihre Einwohneranteile unterschreiten.¹⁹ Seit Jahren sind die Gemeinschaftsaufgaben des Grundgesetzes umstritten. Nun wird mit der Neuregelung eine fragwürdige Verknüpfung von zwei Regelkreisläufen der Finanzverfassung vorgenommen, die der gänzlich unterschiedlichen Intention der jeweiligen Mechanismen entgegensteht. Denn zielt der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern auf eine allgemeine und bedarfsunabhängige Angleichung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, ermöglichen die Gemeinschaftsaufgaben in ihrem klar begrenzten Zuschnitt eine Mitwirkung des Bundes mittels zweckgebundener Zuweisungen an Aufgaben, die zum originären Kompetenzbestand der Länder zählen. Durch die Neuregelung von Art. 107 Abs. 2 GG werden die vom Grundgesetzgeber klar unterschiedlich konzipierten Zielsetzungen dieser beiden finanzverfassungsrechtlichen Instrumente letztlich konterkariert und ad absurdum geführt. Denn um bei den jährlichen Finanzausgleichsberechnungen eine finanzielle Schlechterstellung einzelner Länder zu vermeiden, wird nun ein einwohnerbezogener Finanzierungsbedarf für Forschungseinrichtungen der Länder unterstellt.

Digitalpakt: Zuständigkeitstrilemma bei wachsendem Einfluss exogener Treiber

Erst 25 Jahre nach Öffnung des zuvor nur zu militärischen und wissenschaftlichen Zwecken genutzten Internets zur allgemeinen kommerziellen Nutzung Anfang der 1990er Jahre erreichte die Digitalisierung als einer der einflussreichsten gesellschaftlichen Entwicklungstrends auch die föderale Bildungspolitik in der Bundesrepublik als Thema. Die erste Digitalisierungswelle, bei der es vornehmlich um die Datenerfassung, -speicherung, -übertragung und -verarbeitung mit Hilfe internetgestützter Technologien ging, fand zwar in der Fächer- und Lehrplanentwicklung der einzelnen Länder durchaus Berücksichtigung. Zu einem bildungspolitischen Thema, das aufgrund seiner einschneidenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Implikationen auch einer immer stärkeren länder- und ebenenübergreifenden Koordination bedarf, wird die Digitalisierung nun allerdings erst im Zuge der zweiten, derzeit rasant fortschreitenden Digitalisierungswelle. Diese wird durch eine immer gezieltere Auswertung, Nutzung,

19 Art. 91 b GG sieht vor: „(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten“.

Veredelung und Monetarisierung großer Datenmengen geprägt.²⁰ Die Debatte zu den gesellschaftlichen Implikationen des Internets wurde in den vergangenen Jahren immer wieder auf Bundesebene vorangetrieben. Zwar deutet die verschiedentlich zu beobachtende zeitliche Nähe von Vorstößen des Bundes einerseits und der gemeinsamen Positionierung der KMK andererseits auf eine Parallelität von Beratungsvorgängen auf den verschiedenen Ebenen hin. Mit Blick auf die mediale Darstellung sowie den öffentlichen Diskurs ist jedoch die symbolische Dimension, die einzelnen Akteuren mit der thematischen Vorreiterrolle in einem Politikfeld zugeschrieben wird, nicht zu unterschätzen – zumal bildungspolitische Reformen von der Öffentlichkeit aufgrund hoher individueller Betroffenheiten oft kritisch wahrgenommen werden. So hat sich gerade in Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in den vergangenen Jahren offenbar ein Bild verfestigt, das bei aktuellen bildungspolitischen Themen vor allem dem Bund die eigentliche Agenda-Setter-Rolle zuschreibt.²¹

Mit der Einsetzung und Arbeit der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Internet und digitale Gesellschaft“ in den Jahren 2010 bis 2012 erfolgte nicht nur eine intensive parlamentarische Auseinandersetzung mit dem Thema. Letztlich wurde durch die Kommissionsarbeit auch die Herausbildung des neuen Politikfeldes „Netzpolitik“ in der Bundesrepublik forciert.²² Auch die KMK hatte bereits im Jahr 2012 Empfehlungen zur „Medienbildung in der Schule“ herausgegeben. Allerdings orientiert sich das darin postulierte Medien-Verständnis noch stark an den Vorstellungen klassischer Medienpädagogik. Gesellschaftliche und schulische Implikationen der digitalen Entwicklung finden darin nur punktuelle Erwähnung, auf das Internet wird gar nur an zwei Stellen im Dokument verwiesen. Im März 2015 legten dann die Fraktionen der Großen Koalition im Bundestag den Antrag „Durch Stärkung der Digitalen Bildung Medienkompetenz fördern und digitale Spaltung überwinden“ vor. Das Parlament forderte darin die Bundesregierung auf, „bei der gemeinsamen Entwicklung und Umsetzung der Strategie ‚Digitales Lernen‘ in Zusammenarbeit mit den Ländern und Akteuren aus allen Bildungsbereichen, im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel“ eine Reihe explizit genannter Schwerpunkte zu setzen. Im gleichen Kontext sollte sich der Bund außerdem „bei den Bundesländern und der Kultusministerkonferenz dafür einzusetzen, dass diese untereinander“ einen Ziel- und Maßnahmenkatalog „verbindlich, beispielsweise in einem Länderstaatsvertrag, vereinbaren“.²³

Im Oktober 2016 war es erneut der Bund, der – vertreten durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) – mit seiner Strategie „Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft“ als Erster einen umfassenden Ansatz zu den bildungs-

20 Vgl. *bitkom Akademie* 2017: Digitale Transformation – Status Quo der Digitalisierung in Deutschland. <https://www.tube.bitkom-akademie.de/themen/status-quo-der-digitalisierung-in-deutschland> (09.08.2017).

21 Vgl. *Institut für Bildung in der Informationsgesellschaft (IBI)* 2016: Stakeholder-Studie zum Bundestagsbeschluss „Durch Stärkung der Digitalen Bildung Medienkompetenz fördern und digitale Spaltung überwinden“, Berlin.

22 Vgl. *Krüger, Julia* 2016: Das digitale Phänomen. 30 Jahre Netzpolitik im Spiegel der Sozialforschung, Berlin, S. 17; *Betz, Joachim/Kübler, Hans-Dieter* 2013: Internet Governance, Wiesbaden, S. 54.

23 *BT-Drucksache* 18/4422 vom 24.03.2015.

politischen Herausforderungen einer vernetzten Welt in unterschiedlichen Handlungsfeldern vorlegte. Diese Strategie wurde als Ergänzung zur „Digitalen Agenda 2014 – 2017“ konzipiert. Die KMK folgte im Dezember 2016 mit ihrer Strategie „Bildung in der digitalen Welt“. In ihrem gemeinsamen Papier stellen die Kultusminister dabei – ausgehend von einer Definition von sechs „Kompetenzen in der digitalen Welt“ – zwar die themenrelevanten Aspekte in Form einer Bestandsaufnahme dar, bleiben jedoch immer wieder im Ungefähren, was konkrete Umsetzungsmaßnahmen, Zeit- und Finanzierungsrahmen sowie Verpflichtungen der einzelnen Länder betrifft.²⁴ Dies entspricht dem grundsätzlichen Empfehlungscharakter von KMK-Beschlüssen, die zwar im Konsens zwischen den Ländern erzielt werden müssen, aber keine rechtsverbindliche Umsetzungspflicht begründen.²⁵

Der Bund formuliert demgegenüber mit seiner deutlich präziser gefassten Strategie – trotz ebenfalls abwägender Formulierungen – einen erkennbaren Gestaltungsanspruch. So betont er zwar einerseits, dass sich „das föderale Bildungssystem in Deutschland“ bewährt habe, dass es aber gleichzeitig „strategisch und klug auf die neuen Herausforderungen reagieren“²⁶ müsse. In gleicher Weise wird einerseits das „Primat der Pädagogik“ hervorgehoben und gegen eine „Vereinheitlichung“ argumentiert, während andererseits gleichzeitig die Forderung nach Festlegung „pädagogischer Ziele und Standards in der digitalen Bildung“ erhoben wird. Vor diesem Hintergrund sei es Aufgabe „des Staates“, die „Bildungseinrichtungen in diesem Modernisierungsprozess zu unterstützen“.²⁷ Im Gegensatz dazu formuliert die KMK das Ziel und die Selbstverpflichtung der Länder, „dafür Sorge zu tragen, dass alle Schülerinnen und Schüler, die zum Schuljahr 2018/2019 in die Grundschule eingeschult werden oder in die Sekundarstufe I eintreten, bis zum Ende der Pflichtschulzeit“ die mit der KMK-Strategie „formulierten Kompetenzen“ erwerben können.²⁸ Dies soll bis 2026 umgesetzt werden. Während die KMK-Strategie für die Kompetenzvermittlung konkrete zeitliche Maßgaben vorsieht, enthält sie sich – mit Rücksicht auf die Kultur-, Verwaltungs- und Organisationshoheit der einzelnen Länder – vergleichbarer Vorgaben zu finanzwirksamen Fragen des digitalen Personal- und Infrastrukturausbaus. Hier zeigt sich das eigentliche Dilemma der KMK: von Bund, Kommunen und IT-Wirtschaft wächst der Druck zur Verabschiedung bundeseinheitlicher Standards, zur Schaffung leistungsfähiger Netze, zur Abstimmung der verschiedenen Einzelinitiativen von Bund und Ländern sowie zur Schaffung von

24 Vgl. *Kultusministerkonferenz (KMK) 2016: Bildung in der digitalen Welt. Strategie der Kultusministerkonferenz*, Berlin, S. 15.

25 Vgl. *Scheller, Henrik 2010: Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung*, in: *Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (Hrsg.) 2010: Föderalismus in Deutschland*. München, S. 225-256 (230).

26 *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2016: Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft*, Berlin, S. 3.

27 *BMBF 2016 (Fn. 26)*, S. 4.

28 Vgl. *KMK 2016 (Fn. 24)*, S. 18.

Internetministerien auf beiden Verfassungsebenen.²⁹ Gleichzeitig begründet die „von außen“ forcierte Digitalisierung als „glokaler“ Entwicklungstrend Herausforderungen für Länder, Kommunen und Bildungsträger, die vor allem durch technische, rechtliche und kommerzielle Spezifitäten induziert werden und quer zur föderalen Kompetenz- und Finanzverteilung liegen. Das vergleichsweise verhaltene Agieren der Bundesländer dürfte sich – neben der insgesamt eher schwach ausgeprägten Affinität der deutschen Parteien zu netzpolitischen Themen – vor allem durch Unsicherheiten bezüglich der finanziellen und rechtlichen Dimension sowie einer entsprechenden Kostenteilung zwischen den Ebenen erklären lassen.³⁰

Entsprechend disparat sieht die Situation in den einzelnen Bundesländern mit Blick auf die Entwicklung und Umsetzung ländereigener Digitalisierungsstrategien im Bildungsbereich aus. Während die Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bremen und Saarland derzeit noch dabei sind, grundlegende Konzeptionen zur Digitalisierung der Schulen zu erarbeiten, haben die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen beispielsweise bereits Regelungen zur Kostenteilung beim Breitbandausbau, der Anschaffung von IT-Hardware sowie der technischen Systembetreuung der einzelnen Schulen getroffen. Allerdings variieren die Vereinbarungen hinsichtlich ihrer jeweiligen Regelungstiefe und finanziellen Volumina. Auch bei den Maßnahmen im Bereich der digitalen Lehreraus- und -fortbildung gibt es bis dato einen sehr uneinheitlichen Stand in den einzelnen Ländern. Nicht umsonst wird vor diesem Hintergrund in der KMK-Strategie die Heterogenität der infrastrukturellen, personellen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen in den Ländern und Kommunen kritisch benannt. Viel zu oft sei es die Finanzsituation der Schulträger, die die „Qualität der Ausstattung der Schulen“ bestimme.³¹ Zudem würden vielerorts „Insellösungen“ in Gestalt eigenständiger Konzeptionen entwickelt, die oft nicht (landes- und bundeseinheitlich) kompatibel sind und auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten wenig effizient seien. Hier zeigt sich mithin ein Zuständigkeitstrilemma: Dem aus ihrer Kulturhoheit abgeleiteten autonomen Gestaltungsanspruch der Länder stehen ebenenübergreifende Koordinationsnotwendigkeiten und ein gesellschaftlicher Handlungs- und Modernisierungsdruck gegenüber, der oft direkt auf den einzelnen Bildungsträgern lastet. Finanzielle Restriktionen und technisch komplexe Neuerungen entfalten in dieser Verhandlungskonstellation zusätzliche Wirkungen, da es auf allen Ebenen Engpässe mit Blick auf das Personal gibt, das über entsprechend spezialisiertes Fachwissen verfügt.

Demgegenüber stehen – zumindest, was die Beschaffung einschlägiger IT-Hardware- und Software-Anwendungen sowie entsprechende Internet-Applikationen für die Kommunen und Länder betrifft – meist global agierende Konzerne, die inzwischen fast oligarchische Strukturen aufweisen. Mit Blick auf den Umfang der Infrastruktur- und

29 Vgl. Scheer, August-Wilhelm/Wahlster, Wolfgang 2016: „Aufforderungen zu einem Digitalisierungsruck – Herausforderungen meistern, Chancen nutzen“. Saarbrücker Manifest anlässlich des 10. Nationalen IT-Gipfels am 16./17. November 2016, S. 4.

30 Vgl. Krüger 2016 (Fn. 22), S. 17.

31 Vgl. KMK 2016 (Fn. 24), S. 34.

Ausstattungsinvestitionen, die notwendig sind, um die Bildungsträger in den Ländern und Kommunen dauerhaft anschlussfähig an die digitalen Netze zu machen, zeichnen sich hier neuartige Verflechtungsformen zwischen öffentlicher Hand und privaten Anbietern ab. Denn oft bestimmen technologische Entscheidungen, die durch langfristige Lizenzverträge und Wartungsverträge dieser Monopolunternehmen flankiert werden, auch in konzeptioneller Hinsicht Pfadabhängigkeiten, die sich später nur schwer aufbrechen lassen.³² In seiner Strategie befürwortet der Bund „solche neuen Formen der Kooperation“³³ mit Blick auf Ausstattung, Betrieb und Lehrmaterialien. Es bleibt abzuwarten, inwieweit solche Kooperationsformen auch die bildungspolitischen Koordinierungs- und Verhandlungsmodi zwischen den Ebenen prägen werden.

Mit Blick auf die anstehenden Investitionsnotwendigkeiten skizziert die BMBF-Strategie unter der Überschrift „DigitalPakt#D zwischen Bund und Ländern“ die Möglichkeit zur Auflage eines auf fünf Jahre angelegten Investitionsprogramms des Bundes, mit dem Schulen und Schulträger „flächendeckend im Digitalisierungsprozess“ bei der Finanzierung der notwendigen Infrastrukturen unterstützt werden könnten.³⁴ In entsprechenden Presseverlautbarungen wenige Monate nach Vorlage der Strategie konkretisierte die zuständige Bundesministerin, Johanna Wanka (CDU), diese Überlegungen. Dabei stellte sie insbesondere für bauliche Maßnahmen zum Anschluss sämtlicher Schulen an das Breitbandnetz ein Fördervolumen in Höhe von fünf Milliarden Euro ab 2018 in Aussicht, wenn die Länder im Gegenzug die Entwicklung von pädagogischen Konzepten sowie die Finanzierung entsprechender Aus- und Fortbildungsprogramme für die Lehrer übernehmen.³⁵ Bereits zuvor hatten die Länder in ihrer Strategie – quasi als Replik auf das BMBF-Positionspapier – in einem eigenen Punkt die Möglichkeiten einer „Finanzierung über ein Investitionsprogramm des Bundes“ dargestellt. Konkret werden dafür Zuweisungsformen gemäß der Art. 87f, 91a, 91c und 104b GG als mögliche Optionen genannt, da Finanzierungs Kompetenzen des Bundes eine ausdrückliche Regelung im Grundgesetz benötigen.³⁶

Diese Vorgehensweise ist durchaus bemerkenswert und offenbart – zumindest mit Blick auf die Bildungsfinanzierung in der Bundesrepublik – ein Muster, das sich immer fester zu etablieren scheint. Denn obwohl mit der KMK-Strategie ein klarer konzeptioneller Gestaltungsanspruch der Länder in einem ihrer ureigensten Kompetenzbereiche artikuliert wird, erfolgt eine genauso selbstverständliche wie reflexhafte Inanspruchnahme des Bundes, was die Finanzierung neuer bildungspolitischer Aufgaben betrifft. Eine allgemeine Problematisierung des Konnexitätsprinzips nach Art. 104a GG wird dabei vermieden, wonach Bund und Länder „gesondert die Ausgaben“ tragen, „die sich

32 Vgl. *Lehmbruch, Gerhard* 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, MPIfG Discussion Paper 02/2. Köln, S. 14.

33 BMBF 2016 (Fn. 26), S. 4.

34 Vgl. BMBF 2016 (Fn. 26), S. 4.

35 Vgl. *van Laak, Claudia* 2017: Wer gibt wie viel Geld? Verhandlungen über den Digitalpakt, in: Deutschlandfunk, 31.01.2017; KMK-Präsidentin vor „Digitalpakt“-Gesprächen optimistisch, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 28.01.2017.

36 Vgl. KMK 2016 (Fn. 24), S. 41.

aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben“. Demgemäß hätten die Länder theoretisch genauso auf eine allgemeine Neujustierung ihrer jeweiligen Anteile am Gesamtsteueraufkommen pochen können, um so autonom neue Aufgaben im Bildungswesen zu finanzieren. Aufgrund der seit Jahren festgefahrenen Finanzausgleichskontroverse, wird dieser Kompensationsweg in der Verfassungspraxis jedoch nicht mehr genutzt. Auch die jüngste Neuregelung dürfte daran nichts ändern.

In der Vergangenheit versuchte der Bund vornehmlich über die Setzung finanzieller Anreize für die Teilnahme an Modellprojekten Einfluss auf die Bildungspolitik der Länder zu nehmen. Dieser Modus scheint nun immer stärker durch eine deutlich breiter angelegte Mitfinanzierung grundlegender Bildungsinfrastrukturen ergänzt zu werden.³⁷ Dabei war die Finanzausgleichsreform mit dem Kompromiss zum neuen Art. 104 c GG zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der KMK-Strategie noch gar nicht verabschiedet. Sollte der „Digitalpakt“ in der bisher diskutierten Form durch Bundesgesetz einschließlich einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung in der Verfassungspraxis umgesetzt werden, besteht – wie bei anderen Bund-Länder-Mischfinanzierungen dieser Art – die Gefahr einer Überlappung der Fördertatbestände. Denn auch im Rahmen der jüngsten Ergänzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes besteht die Möglichkeit, dass Infrastrukturmaßnahmen „zur Erfüllung der digitalen Anforderungen an Schulgebäude“ förderfähig sein sollen.³⁸

Fazit und Ausblick

Die beispielhafte Analyse der beiden aktuellen Bildungsmaßnahmen hat erkennbar werden lassen, dass die Reformdynamik im deutschen Bildungsföderalismus inzwischen ganz maßgeblich durch Fragen der finanziellen Ressourcen dominiert wird. Als weiteres Beispiel ließe sich das Thema Inklusion anführen. Bei der innerstaatlichen Umsetzung dieses Konzepts, zu der sich die Bundesrepublik völkerrechtlich bereits 2007 verpflichtet hat, zeigt sich – wie bei den hier untersuchten Beispielen – eine ähnliche Diskrepanz zwischen rechtlich verbindlich normierten Individualansprüchen, fachlich-konzeptionellen Notwendigkeiten und der Frage föderaler Zuständigkeits- und Finanzierungsverantwortlichkeiten. Der föderale Umsetzungsprozess durch Länder und Kommunen gestaltet sich auch in diesem Fall nach wie vor schleppend. Noch immer fehlt es in verschiedenen Bundesländern an gesetzlichen Regelungen zur Kostenteilung zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mussten sich aufgrund der unüberwindbar scheinenden Meinungsverschiedenheiten

37 Vgl. Münch, Ursula 2010: Föderale und parteipolitische Interdependenzen bei schulpolitischen Innovationsprozessen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.) 2010: Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 188-200.

38 Vgl. hierzu § 6 Abs. 4 Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung von Kapitel 2 – Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz - des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG).

zwischen den jeweiligen Landesregierungen und den kommunalen Spitzenverbänden zwischenzeitlich die landeseigenen Verfassungsgerichtshöfe mit dieser Frage befassen. Dies verdeutlicht, dass die föderale Bildungspolitik solange ein Feld fiskalischer Ausgleichsverflechtungen zwischen den Ebenen bleiben wird, wie sich eine grundlegende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen politisch nicht realisieren lässt. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist eine wachsende Zahl an Einzelprogrammen, mit denen der Bund (dauerhaft) originäre Aufgaben der Länder im Bildungsbereich finanziert. Neben den inzwischen vier Investitionsprogrammen „Kinderbetreuungsfinanzierung“ (2008 bis 2013, 2013 bis 2014, 2015 bis 2018 und 2017 bis 2020) und den drei Hochschulpakten (2007 bis 2010, 2011 bis 2015 und 2016 bis 2020) sowie diversen anderen Einzelprogrammen stellen der nun anvisierte „Digitalpakt“ und die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderfonds die jüngsten Beispiele in einer immer länger werdenden Reihe an Mischfinanzierungsprogrammen des Bundes dar. Diese wurden immer wieder in weitgehendem Einvernehmen zwischen Bund und Ländern ausgehandelt, obwohl in der wissenschaftlichen und politischen Föderalismusdebatte der Bundesrepublik seit Jahrzehnten eine Abschaffung dieser Finanzierungsinstrumente gefordert wird.³⁹ So erstaunt vor allem, dass die Länder – gerade auch im Rahmen der jüngsten Finanzausgleichsreform – für finanzielle Ausgleichszahlungen offenbar bereitwillig auf eigene Gestaltungskompetenzen verzichtet haben.

Allerdings dürfte es kein Zufall sein, dass eine Vielzahl dieser Programme erstmalig in einer Zeit aufgelegt wurde, als das Thema Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse immer stärker in den Fokus der finanzföderalen Debatte rückte. Offenbar ist ein Teil der Länder inzwischen dringend auf derartige Zuweisungen angewiesen – auch wenn die Entlastungswirkungen dieser Programme für die Länder nicht nur aufgrund der über Jahrzehnte aufgebauten Investitionsrückstände überschaubar sind: Zu den volumemäßig umfangreichsten Haushaltsposten der Länder zählen nach wie vor die Personalausgaben – auch und gerade im Bildungsbereich. Wachsende Schülerzahlen, der geforderte Ausbau individuell differenzierender Bildungsangebote, neue pädagogische Anforderungen im Zuge wachsender Inklusions- und Integrationsanforderungen und Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst verursachen steigende Kosten, die durch eine Teilentlastung bei den Infrastrukturausgaben im Bildungsbereich allenfalls in Teilen kompensiert werden. Die Folgen dieser Finanzierungsformen für das föderale Gesamtgefüge und die Länderautonomie sind jedoch erheblich.

39 Stellvertretend: *Schmidt-Jortzig, Edzard* 2005: Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus 2005, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 14/2005, S. 1-5; *Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.)* 2002: Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern Mischfinanzierungen nach Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz, Stuttgart; *Kronberger Kreis (Hrsg.)* 2000: Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs, Kronberger Kreis-Studien, Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Nr. 36.

Föderale Aspekte bundesdeutscher Flüchtlingspolitik

Ursula Münch

Die bundesdeutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik weist im europäischen Vergleich¹ Besonderheiten auf:² Neben der Ausgestaltung des Grundrechts auf Asyl als sogenanntes Individualrecht und seiner europäischen Einbettung gehört dazu, dass die politische Ausgestaltung sowie die Praxis der Flüchtlingsaufnahme bzw. Asylgewährung³ nicht nur vom Parteienwettbewerb, sondern auch von den Interessen von Ländern und Kommunen abhängen. Es gilt die Feststellung, dass der Staat zwar das Asyl „gewähre“, die Kommunen müssten es aber konkret „geben“.⁴ Es gehörte daher bislang zu den Konstanten in der bundesdeutschen Asylpolitik, dass die Bereitschaft von Politikerinnen und Politikern, „[...] das Asylrecht bzw. die Flüchtlingsaufnahme drastisch zu beschränken“ mit deren Nähe „zu der föderativen Ebene, die die Aufnahme, Versorgung und Unterbringung von Immigranten leistet“⁵, wächst.

Mit Blick auf die sogenannte Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016 geht es bei der Analyse ihrer föderalen Aspekte jedoch nicht allein um die Frage, wo die Neuankömmlinge von welcher staatlichen Ebene und auf wessen Kosten unterzubringen waren, oder welche Folgen der Verfahrensstau beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für die Kommunen zeitigte.⁶ Es interessiert auch, ob und wie die deutschen Länder in die politischen Entscheidungen über diese für die Zukunft der deutschen Gesellschaft und Demokratie so zentrale und „gesamtstaatlich“ anzugehende Aufgabe⁷ eingebunden wurden. Es zeigt sich, dass die Fragen des föderalen Zusammenwirkens angesichts der krisenhaften Zuspitzung der Flüchtlingspolitik in die Fach-

- 1 Zur Frage der Einwanderung in die EU jenseits des Asyl- und Flüchtlingsrechts vgl. *Hrbek, Rudolf/ Große Hüttmann, Martin (Hrsg.)* 2017: *Hoffnung Europa – Die EU als Raum und Ziel von Migration*, Baden-Baden.
- 2 Vgl. *Münch, Ursula* 1993: *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen*, 2. Auflage, Opladen.
- 3 Für eine Liste der Gesetzgebungsverfahren vgl. *Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.)* 2017: *Asyl- und Flüchtlingspolitik aus Sicht des Bundeshaushalts*, in: *Monatsbericht des BMF Januar 2017*, S. 18 f. https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/01/Downloads/monatsbericht-2017-01-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=6.h (15.07.2017).
- 4 *Zeh, Wolfgang* 1982: *Asylrecht und kommunale Selbstverwaltung*, in: *Die öffentliche Verwaltung* 35 (1982), Heft 23, S. 957-966 (S. 958).
- 5 Vgl. *Münch* 1993 (Fn. 2), S. 11; vgl. *Schammann, Hannes* 2015: *Flüchtlingspolitik im Föderalismus*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65, S. 25-31.
- 6 Zu diesen Aspekten vgl. *Thränhardt, Dietrich/ Weiss, Karin* 2017: *Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf> (15.07.2017); für eine Übersicht über die Verteilung der Zuständigkeiten vgl. *Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.)* 2017 (Fn. 3), S. 11.
- 7 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.)* 2017 (Fn. 3), S. 11.

journalen verbannt wurden.⁸ Bei der medialen Aufbereitung und der öffentlichen Rezeption des Streits über die Flüchtlingspolitik spielte das Gebot des wechselseitigen Treueverhältnisses zwischen Bund und Ländern faktisch keine Rolle. Stattdessen wurden das Thema auf den Streit der beiden Schwesterparteien CDU und CSU reduziert.

Die Rahmenbedingungen bundesdeutscher Asyl- und Flüchtlingspolitik

Sowohl das bundesdeutsche Grundrecht auf Asyl als auch das Asylverfahrensrecht waren ursprünglich auf die überschaubare Zahl von Ostblockflüchtlingsen ausgerichtet. Der Parlamentarische Rat hatte ein Individualgrundrecht geschaffen und wollte dem Umstand Rechnung tragen, dass vielen Verfolgten der NS-Diktatur die Zuflucht in andere Staaten aus egoistischen und nationalistischen Motiven verweigert worden war.⁹ An den Erfordernissen einer möglichen „Elendsinvasion“¹⁰ war diese Schutzverbürgung mangels entsprechender Erfahrungen und angesichts der Zeitumstände nicht ausgerichtet. Schon in den 1970er und 1980er Jahren zeigte sich, dass die Kategorien des Art. 16 Abs. 2 S. 2 a.F. GG kaum mehr zu den veränderten weltpolitischen Verhältnissen und der sich abzeichnenden „neuen Völkerwanderung“¹¹ passten. Diese Erkenntnis führte nach harten politischen Auseinandersetzungen zur Einschränkung des Grundrechts auf Asyl im Jahr 1993. Durch die Neufassung in Art. 16a GG traten zum nach wie vor gültigen Kriterium „politische Verfolgung“ restriktive Auflagen bezüglich des Fluchtweges sowie die Möglichkeit, Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten grundsätzlich vom Asylrecht auszuschließen, hinzu. Gleichzeitig wurde die Asylgewährung durch eine auf Bürgerkriegsflüchtlinge ausgerichtete humanitäre Aufnahmepolitik ergänzt.¹² Seither existiert in Deutschland außer dem Flüchtlingsschutz und der Asylberechtigung noch eine subsidiäre Schutzberechtigung gemäß § 4 Abs. 1 Asylgesetz.¹³ Greift keine der drei Schutzformen (Asylberechtigung, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz), kann für den Fall, dass bei einer Rückführung des Betroffenen eine *Verletzung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK) drohen würde, ein zeitweises Abschiebungsverbot erteilt werden.¹⁴ Die Neuregelung änderte wenig am Grundwiderspruch der bundesdeutschen Asylpolitik: Der Zugang zum Asylrecht selbst

8 Vgl. Walter, Christian/Burgi, Martin (Hrsg.) 2017: Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht, Tübingen; vgl. Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph (Hrsg.) 2016: Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht, Paderborn.

9 Vgl. Münch 1993 (Fn. 2), S. 17-37.

10 Graf Kielmansegg, Peter 2015: Die Elendsinvasion, in : Die politische Meinung 60 Nr. 534, S. 19-23.

11 Schwarz, Hans-Peter 2017: Die neue Völkerwanderung nach Europa. Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten, München.

12 Vgl. Münch, Ursula 2014 : Asylpolitik in Deutschland. Akteure, Strategien, Interessen, in: Luft, Stefan Schimany, Peter (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld, S. 69-86.

13 Vgl. Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.09.2008, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I, S. 2780).

14 Vgl. die Übersicht über die unterschiedlichen Schutzformen auf der Webseite des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/schutzformen-node.html> (15.08.2017).

ist sehr restriktiv ausgestaltet, dagegen gelingt der Zugang in das Asylanerkennungsverfahren relativ leicht.

Die Krise föderaler Flüchtlings- und Asylpolitik

Der föderale Konflikt erreichte in den Wochen und Monaten nach dem 5. September 2015 eine neue Dimension.¹⁵ Während die Zahl der Neuzugänge in das bundesdeutsche Asylverfahren den Bundesinnenminister Thomas de Maizière bereits im Frühherbst 2014 zu der Feststellung veranlasst hatte, dass „die aktuelle Lage [...] extrem angespannt [ist]“,¹⁶ spitzte sich die Situation in Griechenland und Südtalien im Sommer 2015 immer weiter zu: In Scharen verließen Syrer nicht nur ihr Heimatland, sondern auch die Flüchtlingslager in den Nachbarstaaten; sie reagierten damit auf die Kürzung der Lebensmittelrationen für die Flüchtlinge in den Aufnahmelagern.¹⁷ Zusätzliche Impulse erhielten diese Fluchtbewegungen aufgrund der im August 2015 intern getroffenen Entscheidung des BAMF wegen der faktischen Unmöglichkeit sogenannter Rücküberstellungen nach Griechenland oder auch Italien, das Dublin-Verfahren für syrische Staatsangehörige zeitweise auszusetzen.¹⁸

Die endgültige Zuspitzung zur sogenannten Flüchtlingskrise ergab sich aus der Reaktion von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf die Festsetzung von Flüchtlingen durch die ungarische Regierung und das Unvermögen, die humanitäre Katastrophe am Budapester Bahnhof auf diplomatischem Weg zwischen der EU-Kommission, der ungarischen Regierung sowie weiteren betroffenen Mitgliedstaaten zu klären.¹⁹ Begleitet wurde die Ankunft von Hunderttausenden Flüchtlingen durch eine frühe Festlegung der Bundeskanzlerin: „Das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte kennt keine Obergrenze; das gilt auch für die Flüchtlinge, die aus der Hölle eines Bürgerkrieges zu uns kommen.“²⁰ Da die Bundeskanzlerin den Standpunkt vertrat, dass einerseits die huma-

15 Zur Situation bis dahin vgl. die verschiedenen Beiträge in *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) 2015: Jahrbuch des Föderalismus 2015. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, unter anderem *Raschka, Johannes 2015: Zuwanderung nach Deutschland – Anmerkungen zu aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen aus der Perspektive des Bundes*, S. 43-53 sowie *Articus, Stephan 2015: Kommunale Asyl- und Flüchtlingspolitik – rechtliche Grundlagen und aktuelle Herausforderungen*, S. 78-88.

16 Nach *Sanches, Miguel 2014: De Maizière schließt Obergrenze für Menge an Asylbewerbern aus*, in: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* vom 07.09.2014. <https://www.derwesten.de/politik/de-maiziere-schliesst-obergrenze-fuer-menge-an-asylbewerbern-aus-id9790852.html> (11.06.2017).

17 Vgl. *Luft, Stefan 2016: Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen*, München, S. 28 f.

18 Vgl. *Pro Asyl 2015: Dublin-Verfahren für Syrerinnen und Syrer generell ausgesetzt?*. <https://www.pro-asyl.de/news/dublin-verfahren-fuer-syrerinnen-und-syrer-generell-ausgesetzt/> (11.06.2017).

19 Vgl. *Aust, Stefan et al. 2015: Herbst der Kanzlerin. Wie es kam, dass Deutschland sehenden Auges in seine größte Krise schlitterte*, in: *Welt am Sonntag* vom 08.11.2015, S. 15-19; vgl. *Blume, Georg et al. 2016: Die Nacht, in der Deutschland die Kontrolle verlor*, in: *Die Zeit* vom 18.08.2016, S. 2-9.

20 Nach *Bröcker, Michael/Quadbeck, Eva 2015: Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel - „Grundrecht auf Asyl kennt keine Obergrenze“*, in: *Rheinische Post* vom 11.09.2015. <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/angela-merkel-das-grundrecht-auf-asyl-kennt-keine-obergrenze-aid-1.5383275> (11.06.2017).

nitäre Verpflichtung der Bundesrepublik bestanden habe, von ihrem sogenannten „Selbsteintrittsrecht“ zum Schutz der Asylsuchenden Gebrauch zu machen und es andererseits nicht möglich gewesen sei, die bundesdeutschen Grenzen wirksam zu kontrollieren, bestand nach Einschätzung der Bundesregierung wohl weder ein Erfordernis zur umgehenden Konsultation der Landesregierungen noch zur Veröffentlichung ergangener Anordnungen.²¹ Der Alleingang des Bundes entsprach grundsätzlich zwar den Gepflogenheiten bundesdeutscher Asylpolitik (Asylgewährung als Aufgabe des Zentralstaats), wurde angesichts der Dimensionen der Aufnahme und der Überforderung der Länder bei der Bewältigung seiner Folgen jedoch zum Ausgangspunkt eines politischen Streits, der rasch die gesamte bundesdeutsche Öffentlichkeit vereinnahmte. Das von der Bayerischen Staatsregierung bei einem früheren Richter des Bundesverfassungsgerichts in Auftrag gegebene Rechtsgutachten sprach von einer „Belastung des Bundesgefüges durch die Bundespolitik“²² und davon, dass die „Migrationskrise“ zum „föderalen Verfassungsproblem“ wurde, da der Bund in ihrem Verlauf seine „grundgesetzlichen Pflichten zur Grenzsicherung in landes- und damit bundesschädigender Weise vernachlässigt“²³ hatte.

Bereits beim ersten kurzfristig angesetzten Treffen der 16 Ministerpräsidentinnen und -präsidenten mit den Mitgliedern der Bundesregierung am 15. September 2015 kritisierten die Vertreterinnen und Vertreter der Länder unabhängig von ihrer jeweiligen Parteizugehörigkeit die „katastrophal organisierte Aufnahme und Verteilung“²⁴ der Flüchtlinge. Hatte der Bund das Treffen als Informationsveranstaltung für die Landeschefs sowie verschiedene Hilfsorganisationen geplant, so wendeten die Länder diese Ausrichtung und nutzten die Gelegenheit, den Bund mit „der Realität“²⁵ zu konfrontieren. Auch die Landesinnenminister fühlten sich durch den Bund überrumpelt und warnen vor Sicherheitsrisiken. So kritisierte der damalige Vorsitzende der Innenministerkonferenz (IMK), Roger Lewentz (SPD) aus Rheinland-Pfalz: „Die Länder sind völlig überrascht worden von der Einreiselerlaubnis der Kanzlerin. Wir hätten Zeit für Vorbereitungen gebraucht. Und wir hätten vorher davon wissen müssen.“²⁶

21 Zum rechtsstaatlichen Grundsatz der Publizität vgl. *Hillgruber, Christian* 2016: Ein Geheimerlass zur Öffnung der Grenze?, in: FAZ vom 21.01.2016.

22 *Di Fabio, Udo* 2016: Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem. Gutachten vom 08.01.2016 im Auftrag des Freistaats Bayern, S. 27. http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/01/Gutachten_Bay_DiFabio_formatiert.pdf (11.06.2017).

23 Ebenda, S. 116.

24 *Alexander, Robin* 2017: Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht, München, S. 104.

25 Zitiert nach *Funk, Albert* 2015: Die fehlgeschlagene Inszenierung, in: Der Tagesspiegel vom 16.09.2015.

26 Nach *Lutz, Martin* 2015: Länder kalt erwischt von Merkels Flüchtlingszusage, in: Die Welt vom 13.09.2015. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article146351820/Laender-kalt-erwischt-von-Merkels-Fluechtlingszusage.html> (11.06.2017).

Die Erfassung und Unterbringung von Asylsuchenden als föderaler Streitpunkt

Voraussetzung für eine geordnete Unterbringung der Asylsuchenden wäre die Kenntnis der Behörden darüber gewesen, welche Personen überhaupt eingereist waren.²⁷ Anscheinend wurde eine große Zahl der Ankömmlinge zunächst jedoch auch deshalb nicht registriert, weil die Bayerische Staatskanzlei bereits Anfang September 2015 darauf gedrängt hatte, die Flüchtlinge möglichst rasch auf Deutschland zu verteilen und nicht zunächst an der bayerischen Grenze oder in München zu registrieren.²⁸ Die Hauptursache für die Unsicherheit über die tatsächliche Zahl der Asylbewerberinnen und -bewerber lag in den unterschiedlichen, zum Teil nicht kompatiblen IT-Verfahren, die anfänglich zu zahlreichen Doppelregistrierungen führten.²⁹ Als großes Problem erwies sich die defizitäre Verwaltungskapazität vor allem beim BAMF: Die lange Bearbeitungsdauer für die Asylverfahren zog Folgeprobleme bei der Unterbringung in den Kommunen nach sich, ohne dass die Länder darauf hätten Einfluss nehmen können.

Es liegt in der Logik des Anerkennungsverfahrens, Flüchtlinge ohne Chance auf Anerkennung oder Duldung möglichst rasch wieder abzuschieben, ansonsten verschärft sich die Überlastung der Erstaufnahmeeinrichtungen.³⁰ Die hierzu erforderliche rasche Antragsprüfung setzt optimale Verfahrensabläufe und eine entsprechende Personalausstattung beim BAMF voraus. Beides war im Herbst 2015 jedoch nicht gegeben. Durch dieses Defizit wurde das Ansinnen der Länder konterkariert, Asylsuchende und Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive gar nicht erst auf die Kommunen zu verteilen, sondern in den meist auf die Aufnahme mehrerer hundert Menschen ausgerichteten Erstaufnahmeeinrichtungen in der Verantwortung der Länder zu belassen.

27 Dazu sowie zur Komplexität des Verwaltungsvollzugssystems Asyl vgl. *Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine* 2016: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl, in: *Verwaltung und Management* 22, Heft 3, S. 126-136.

28 Vgl. *Alexander* (Fn. 24), S. 60.

29 Seit dem Inkrafttreten des in der Kritik stehenden Datenaustauschverbesserungsgesetzes (vom 02.02.2016, BGBl. I, S. 130) erfasst das (offenbar fehlerhafte) Ausländerzentralregister die Daten und gewährt den beteiligten Behörden Zugriff; vgl. *Öchsner, Thomas* 2017: Große Lücken im Ausländer-Register, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 04.08.2017, S. 1.

30 Vgl. das Interview mit dem Innenminister von Niedersachsen, *Boris Pistorius*, in: *Steinke, Ronen* 2017: „Da braucht es eben politischen Druck“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 01.08.2017.

Zuständigkeiten im bundesdeutschen Asylverfahren	
Akteure	Verantwortlich für
Bundesministerium des Innern	Übergeordnete Koordination der Flüchtlingspolitik; oberste Dienstbehörde BAMF
BAMF mit stark dezentrierter Verwaltungsstruktur im gesamten Bundesgebiet ³¹	Bearbeitung der Asylanträge (Annahme, Prüfung, Anhörung, Entscheidung). Konzeption und Förderung von Programmen zur sprachlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Integration (dezentrale Sprach- und Orientierungskurse), Migrationsberatung
Beauftragter für das Flüchtlingsmanagement ³²	Erschließung ebenen- und behördenübergreifender Lösungsansätze der föderalen Ebenen
Bundespolizei	Grenzsicherung
Auswärtiges Amt	Aushandlung von Rückführungsabkommen mit verschiedenen Herkunftsländern
Bundesländer ³³	Erstregistrierung, ³⁴ Unterbringung, Versorgung der Asylsuchenden (meist in Erstaufnahmelagern, maximal für sechs Monate ³⁵), ärztliche Untersuchungen; Vorstellung der Antragsteller bei der zuständigen Außenstelle des BAMF zur persönlichen Antragstellung
Ausländerbehörde	Vollzug des Ausländerrechts, inkl. Abschiebungen
Landespolizei	Sicherheitsfragen allgemein
Kommunen	Unterbringung, Versorgung Asylsuchender Erteilung Aufenthaltserlaubnis nach erfolgter Anerkennung bzw. Zuständigkeit der Ausländerbehörden für Abschiebung bei negativem Bescheid. Gesellschaftliche Integration vor Ort.
Bundesagentur für Arbeit	Beratung und Vermittlung von Asylsuchenden während des Verfahrens
Jobcenter	Arbeitsmarktintegration von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen
Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von: <i>Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 2017 (Fn. 3), Tabelle 1, S. 12.</i>	

31 Der Bund ist für die Durchführung der Asylverfahren zuständig ist, dennoch lässt sich eine „Ungleichbehandlung der Asylsuchenden durch die Entscheider in den Außenstellen des BAMF“ feststellen; Mitarbeiter des BAMF nehmen in ihren Entscheidungen Rücksicht auf „wahrgenommene Befindlichkeiten“ des jeweiligen Sitzlandes“, so *Riedel, Lisa/Schneider, Gerald 2017: Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Nr. 1, 21-48 (S. 42).*

32 *Frank-Jürgen Weise*, auf das Jahr 2017 befristet.

33 Die Aufgaben der Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder weichen von Land zu Land ebenso ab wie die Zusammenarbeit mit den Kommunen, vgl. *Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016 (Fn. 27), S. 129-132.*

34 Die Erstregistrierung wird meist durch die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder durchgeführt, es handelt sich dabei nicht um eine Landeszuständigkeit, vgl. *Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016 (Fn. 27), S. 129.*

35 Durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom Oktober 2015 wurde die Aufenthaltshöchst-dauer heraufgesetzt, um die Weiterverteilung nicht anerkannter Asylbewerber auf die Kommunen überflüssig zu machen. Im Sommer 2017 lag die durchschnittliche Verfahrensdauer bei sieben Monaten.

Grenzsicherung als föderaler Konflikt

Ende September 2015 forderten die Innenminister der unionsgeführten Länder die Bundesregierung auf, ihre Abwehrmaßnahmen gegenüber Migranten und Migrantinnen zu verschärfen: „Es ist [...] zwingend durchzusetzen, dass sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ebenfalls an die Verpflichtungen der europäischen Asyl-Rechtssetzung halten. Sollte sich die derzeitige Verfahrensweise nicht sehr kurzfristig ändern, muss auch Deutschland in der Zukunft davon abweichen und Artikel 16a Grundgesetz anwenden. Danach könnten die Asylsuchenden bereits deshalb an allen deutschen Grenzen abgewiesen werden, weil sie aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften oder sicheren Drittstaaten einreisen, in denen die Anwendung des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge und die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist.“³⁶ Die Tonlage der Stellungnahmen des bayerischen Ministerpräsidenten, Horst Seehofer, war noch schärfer: „Wir haben im Moment keinen Zustand von Recht und Ordnung. Es ist eine Herrschaft des Unrechts“.³⁷ Folgerichtig drohte die Bayerische Staatsregierung dem Bund sogar einen Gang vor das Bundesverfassungsverfassungsgericht an.³⁸ Das von ihr in Auftrag gegebene Gutachten gelangte zu der Schlussfolgerung, dass ein „Bund-Länder-Streit“ gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG die „statthafte Verfahrensart“³⁹ sei, um den Bund zu veranlassen, seiner Pflicht zur Grenzsicherung hinreichend nachzukommen: Es bestünde eine „Rechtspflicht des Bundes, namentlich der Bundesregierung, darauf hinzuwirken, eine funktionsfähige, vertragsgemäße europäische Grenzsicherung (wieder)herzustellen und ein System kontrollierter Einwanderung mit gerechter Lastenverteilung zu erreichen“.⁴⁰ Zudem müsse „darauf gedrängt werden (auch mit Hilfe europäischer Solidaritätsmaßnahmen) eine den humanitär vorgeschriebenen Standards entsprechende Unterbringung und Verfahrensbehandlung in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen, damit Gründe für das Selbsteintrittsrecht und gegen die Rücküberstellung in den zuständigen Mitgliedstaat entfallen“. Sollten diese Maßnahmen allerdings nicht ausreichen, um die Ausnahmesituation wieder kontrollierbar zu machen, müsse der Bund „zum Schutz des föderalen Gefüges zumindest einstweilen die gesetzmäßige Sicherung der Bundesgrenze gewährleisten“.⁴¹ Die Kritik an dieser Rechtsauffassung folgte umgehend: Andere Verfassungsrechtler

36 Schreiben des Sprechers der Innenminister und –senatoren der Union (Bayern, Berlin, Hessen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt), *Lorenz Caffier*, in seinem Brief vom 30.09.2015 zur Situation der Flüchtlingsaufnahme an Bundesinnenminister de Maizièrre. <http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Aktuell?id=107205&processor=processor.sa.pressemitteilung> (15.07.2017).

37 *Fuchs, Ernst/Kain, Alexander* 2016: Seehofer unterstellt Merkel „Herrschaft des Unrechts“, in: *Passauer Neu Presse* vom 09.02.2016, http://www.pnp.de/nachrichten/bayern/1958889_Seehofer-unterstellt-Merkel-Herrschaft-des-Unrechts.html (11.06.2017).

38 Vgl. *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag* 2016: Bund-Länder-Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Besondere parteipolitische Konstellationen und ihre verfahrensrechtliche Relevanz. Ausarbeitung WD 3-3000-047/16. <http://www.bundestag.de/blob/410360/2ecc7cbb1fd6d61badb72d4c94200982/wd-3-047-16-pdf-data.pdf> (11.06.2017).

39 *Di Fabio* 2016 (Fn. 22), S. 107.

40 Ebenda, S. 89.

41 Ebenda, S. 89 f.

beurteilten die Klageandrohung seitens des Freistaats als einen „Akt politischer Verzweiflung“ und bemängelten, aus dem Gutachten gehe nicht hervor, welche konkrete Verfassungsnorm eigentlich verletzt worden und welches konkrete Verhalten der Bundesregierung Gegenstand der Klage sein solle.⁴² Der Bund, so der Vorwurf gegenüber dem Gutachten, werde zu europarechtswidrigen Alleingängen angehalten, die er den Ländern „angeblich verfassungsrechtlich schuldet“.⁴³ Egal, welche verfassungsrechtliche Position man sich in dieser föderalen Auseinandersetzung zu Eigen macht,⁴⁴ die meisten Beobachter und selbst die Handelnden dürften der Einschätzung zugestimmt haben, das Gutachten sei zwar „auch als Zeugnis einer Verhärtung des politischen Klimas“⁴⁵ zu sehen, werde aber kaum als Grundlage für eine aussichtsreiche Klage im Rahmen eines Bund-Länder-Streits dienen. Dass das Land Bayern die erwogene Klageerhebung beim Bundesverfassungsgericht bislang nicht weiterverfolgte, begründete die Staatsregierung damit, dass der Bund die „Politik der offenen Grenzen letztlich aufgegeben“ und sich damit „deutlich in die Richtung“ bewegt habe, „die Bayern von Anfang an gefordert habe“.⁴⁶ Begünstigt wurde diese Neuausrichtung der Bundespolitik durch Maßnahmen Österreichs und Mazedoniens, die ihre Grenzen für Flüchtlinge weitgehend schlossen und damit deren Durchreise über die sog. Balkanroute größtenteils stoppten.

Die föderale Auseinandersetzung um die Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme

Während des Höhepunkts der Flüchtlingsaufnahme drehten sich die Konflikte vor allem um die Frage, wo die vielen Migranten rasch menschenwürdig untergebracht und gepflegt werden konnten.⁴⁷ In der weiteren Entwicklung, in deren Verlauf der „Staat zum gigantischen Logistikunternehmen“⁴⁸ mutierte, ging es darum, welche politische Ebene die stark gestiegenen Kosten der Flüchtlingsaufnahme tragen soll.⁴⁹

42 So der Regensburger Staatsrechtler *Thorsten Kingreen*, vgl. *Kuczniarz, Christian* 2016: Warum Seehofers Klage keine Chance hat, in: *Mittelbayerische Zeitung* vom 27.01.2016, <http://www.mittelbayerische.de/politik-nachrichten/warum-seehofers-klage-keine-chance-hat-21771-art1335026.html> (11.06.2017).

43 *Bast, Jürgen/Möllers, Christoph* 2016: Freistaat zum Gefallen: über Udo Di Fabios Gutachten zur staatsrechtlichen Beurteilung der Flüchtlingskrise, in: *Verfassungsblog. On matters constitutional* 16.01.2016. <http://verfassungsblog.de/dem-freistaat-zum-gefallen-ueber-udo-di-fabios-gutachten-zur-staatsrechtlichen-beurteilung-der-fluechtlingskrise/> (11.06.2017).

44 Für weitere Positionen vgl. die Beiträge in *Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.)* 2016 (Fn. 8).

45 *Bast/Möllers* 2016 (Fn. 43).

46 Vgl. *Bayerische Staatsregierung* 2016: Bericht aus der Kabinettsitzung vom 10.05.2016. <http://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-vom-10-mai-2016/?seite=1617#1> (15.07.2017).

47 Vgl. *Wendel, Kay* 2014: Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf (11.06.2017).

48 *Alexander* 2017 (Fn. 24), S. 124.

49 *SPD-Fraktion NRW* 2016: Wie werden die Kommunen bei der Flüchtlingsaufnahme finanziell entlastet?. https://www.spd-fraktion-nrw.de/themen/fluechtlinge_stand_25_februar_2016/faq/bund_land_kommune_wer_zahlt_was/wie_werden_die_kommunen_bei_der_unterbringung_versorgung_und_betreuung_der_fluechtlinge_finanziell_entlastet.html (20.06.2017).

Grundsätzlich liegt die finanzielle Verantwortung für die Dauer des Asylanerkennungsverfahrens bei den Ländern und Kommunen. Die Verfahrensdauer und ein möglicher Verfahrensstau beim Bundesamt wirken sich damit auf die Länder und ihre Kommunen aus. Wird ein Antragsteller als Asylberechtigter oder Flüchtling anerkannt, wandert die finanzielle Verantwortung zum Bund.⁵⁰ Aufgrund der vehement vorgetragenen Beschwerden der Länder und Gemeinden findet jedoch seit Anfang 2016 eine „strukturelle, dynamische und dauerhafte“⁵¹ Beteiligung des Bundes an den Flüchtlingskosten der Länder statt: Pro Verfahrensmonat und Flüchtling erstattet der Bund den Ländern 670 Euro pauschal. Darüber hinaus stellte der Bund den Ländern unter anderem Mittel für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge zur Verfügung. Im Jahr 2016 wurden beim Bund insgesamt fast 22 Milliarden Euro zusätzlich in den Haushalt eingestellt.

Zum föderalen Konflikt zwischen Bund und Ländern – zum Beispiel über die finanzrelevante Dauer des Asylverfahrens – kommt in den Ländern, die ihren Kommunen die entsprechenden Aufwendungen für die Unterbringung der Migrantinnen und Migranten nur teilweise ersetzen, meist noch ein Konflikt zwischen den Ländern und ihren Kommunen hinzu: Vor allem in Nordrhein-Westfalen, das bislang das Schlusslicht bei der Kostenerstattung einnahm, fordern einzelne Kommunen hohe Summen für die durch das Land nicht gedeckten Aufwendungen zur Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden.⁵² Dagegen tragen nur wenige Länder (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland) die Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerberinnen und -bewerbern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in voller Höhe.⁵³ Schleswig-Holstein zum Beispiel erstattet die Aufwendungen für das Asylbewerberleistungsgesetz zu 70 Prozent.⁵⁴

Die Auseinandersetzung über die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten

Nicht alle Konflikte, die zwischen den staatlichen Ebenen manifest werden, sind tatsächlich föderale Konflikte. Diese Grundregel des Parteienwettbewerbs im Bundesstaat⁵⁵ bestätigt sich auch bei der Entscheidung, ob die Maghreb-Staaten in die Liste der sogenannten sicheren Herkunftsländer aufgenommen werden sollen. Obwohl das entsprechende Gesetz zustimmungspflichtig ist,⁵⁶ spielten genuin föderale Gesichtspunkte

50 Vgl. *Thränhardt/Weiss* 2017 (Fn. 6), S. 13.

51 *Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.)* 2017 (Fn. 3), S. 13.

52 Vgl. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP über Verzögerungen bei der Abschiebung ausreisepflichtiger Personen in Essen, NRW-LT Drs. 16/15051 vom 22.05.2017.

53 Vgl. schriftliche Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag zu Unterbringung- und Integrationskosten für Flüchtlinge und Asylbewerberinnen bzw. Asylbewerber in Kommunen, BayLT-Drs. 17/12725 vom 06.09.2016, S. 2.

54 Vgl. die Studie von *Hummel, Caroline Antonia/Thöne, Michael* 2016: Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen, Studie für die Robert-Bosch-Stiftung, Köln, Tabelle 5, S. 22-24; http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/FiFo_Studie_Finanzierung_Fluechtlingspolitik.pdf. (15.07.2017).

55 Vgl. *Lehmbruch, Gerhard* 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

56 Vgl. Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG i.V.m. § 29a AsylG.

keine Rolle. Im März 2017 brachte der Freistaat Bayern im Bundesrat den Antrag ein, das bereits im Mai 2016 vom Bundestag verabschiedete „Gesetz zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten“ ungeachtet der ablehnenden Haltung einer Mehrheit der Länder doch noch zu verabschieden. Davon versprach man sich die angesichts der Kölner Silvesternacht öffentlichkeitswirksame Möglichkeit, aussichtslose Asylanträge aus diesen Staaten zügiger zu bearbeiten und den Aufenthalt der Betroffenen rascher zu beenden. Die außerdem vorgesehene Möglichkeit, die Antragsteller aus diesen Staaten bis zum endgültigen Abschluss ihres Asylverfahrens in Erstaufnahmeeinrichtungen unterzubringen und so das Asyl- und das Abschiebeverfahren zu bündeln, sollte die Kommunen entlasten. Ein geplantes Gesetz war im Juni 2016 am Widerstand der Landesregierungen mit Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen am Bundesrat gescheitert.⁵⁷ Unter Verweis auf rechtsstaatliche Defizite in den betreffenden Staaten votierten die Grünen, die zu diesem Zeitpunkt an zehn von 16 Landesregierungen beteiligt waren,⁵⁸ gegen die Ausweitung der Liste verfolgungssicherer Herkunftsstaaten.⁵⁹ In diesem Fall hatte die parteipolitische Haltung offenbar Vorrang vor föderalen Gesichtspunkten – darauf lässt zumindest die Tatsache schließen, dass die betreffenden Landesregierungen sich intern uneins waren und die ablehnende Haltung jeweils nur vom Koalitionspartner Bündnis 90/Die Grünen eingenommen wurde: „Heute müssen wir leider feststellen: Wir sind in diesem Haus von einer Mehrheit für die Zustimmung zu dem Gesetz sehr weit entfernt. Die fehlende Mehrheit hat ihre Ursache in rotgrün-regierten Ländern genauso wie in Ländern wie dem meinen, in denen die Grünen andere Koalitionspartner haben.“⁶⁰

Entgegen der üblichen asylpolitischen Rollenverteilung, der zufolge die Landesregierungen über den Bundesrat versuchen, ihre auch mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen eher restriktive Position bei der Asyl- und Zufluchtsgewährung durchzusetzen, durchbrachen die Länder mit einer Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen dieses Muster: Lediglich Baden-Württemberg, das unter seinem grünen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann auf „Relevanz statt Radikalität“ setzte,⁶¹ ließ sich von der Erklärung der Bundesregierung durch eine sogenannte Protokollnotiz überzeugen, der zufolge Angehörige bestimmter Gruppen wie Homosexuelle sowie Journalistinnen und Journalisten aus den Maghreb-Staaten auch im Falle der Erklärung zu sicheren Herkunftsstaaten grundsätzlich nach bisheriger Gesetzeslage behandelt werden würden.

57 Stellungnahme des Bundesrates Drs. 68/18 (Beschluss) vom 18.03.2016.

58 Vgl. *Jungjohann, Arne* 2017: Analyse: Grünes Stimmgewicht im Bundesrat. Heinrich-Böll-Stiftung. <https://www.boell.de/de/2017/05/12/gruenes-stimmgewicht-im-bundesrat> (15.07.2017).

59 954. Sitzung des Bundesrat vom 10.03.2017, S. 92-96.

60 Stellungnahme des Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt, *Reiner Haselhoff* (CDU), 954. Sitzung vom 10.03.2017, S. 92; vgl. auch *Dieter Lauinger* (Bündnis 90/Die Grünen), Thüringischer Minister für Migration, Justiz und Verbraucherschutz ebenda, S. 93 f.

61 Vgl. *Stieber, Benno/Unfried, Peter* 2017: Kretschmann über Grüne im Wahljahr. „Ich bin an Lösungen interessiert“. Schaffen es die Grünen aus ihrer bundespolitischen Irrelevanz? Baden-Württembergs Ministerpräsident Kretschmann im Gespräch, in: die tageszeitung vom 20.05.2017.

Die Abschiebung nicht bleibeberechtigter Migrantinnen und Migranten als föderaler Konflikt

Islamistisch motivierte Anschläge, die von als Flüchtlinge oder Asylbewerber getarnten Terroristen ausgeübt wurden, geben auch Anlass für Debatten über Versäumnisse bei der Abschiebung nicht bleibeberechtigter Migrantinnen und Migranten und geeignete Gegenmaßnahmen.⁶² Vor allem dann, wenn sich herausstellt, dass die Attentäter bereits vor dem Anschlag eigentlich ausreisepflichtig gewesen wären, eine Abschiebung aber nicht erfolgt war. Im Fall einer Ablehnung des Asylantrags durch das BAMF obliegt die Prüfung „zielstaatsbezogener Abschiebungsverbote“ allein dem BAMF, das dabei sowohl Lageberichte des Auswärtigen Amts als auch solche zum Beispiel des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu berücksichtigen hat. Die Betroffenen erhalten einen schriftlichen Ablehnungsbescheid, in dem zur freiwilligen Ausreise innerhalb einer festgesetzten Frist aufgefordert wird. Erfolgt die Ausreise nicht freiwillig, dann droht die kommunale Ausländerbehörde die Abschiebung an (§ 34 AsylVfG). Sie ist dabei an die Entscheidung des BAMF gebunden (§§ 6, 42 Asylgesetz), muss jedoch prüfen, ob in der Person liegende Abschiebungshindernisse vorliegen, etwa eine Reiseunfähigkeit wegen Erkrankung. Praktisch erfolgen Abschiebungen sowohl in der Zuständigkeit der Bundespolizei als auch in der Zuständigkeit der Länder.⁶³ Im Falle von Sammelabschiebungen koordiniert der Bund und unterstützt die Länder bei der Durchführung der Abschiebung etwa durch die Absprache mit dem Herkunftsland und die Organisation des Fluges. Um dem politischen Ziel näher zu kommen, möglichst viele Antragsteller, die nach der Ablehnung ihres Antrags keinen Bleibegrund haben, abzuschieben, genügen Behördenzusammenarbeit und polizeiliche Maßnahmen jedoch nicht. Dazu sind Erfolge in der Außenpolitik sowie der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unerlässlich, für die der Bund zuständig ist. So muss die Bundesregierung Verhandlungen mit den Hauptherkunftsländern zur Wiederaufnahme abgelehnter Asylsuchender führen und sich zudem darum kümmern, dass Passersatzpapiere akzeptiert werden.

Mögliche Lösungsansätze für föderale Konflikte in der Flüchtlingspolitik

Die Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik einer rechtsstaatlichen Demokratie hat einen humanitär befriedigenden wie auch in den Aufnahmegesellschaften mehrheitsfähigen Umgang mit den Herausforderungen der „neuen Völkerwanderung“ zu bewerkstelligen, der den Fluchtursachen in der Herkunftsstaaten ebenso gerecht wird, wie den gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Bedingungen in den Zielstaaten der Migrantinnen und Migranten. In der Bundesrepublik ist diese Aufgabe im Rahmen der

62 Vgl. das Anhörungsverfahren im März 2017 zum Entwurf eines „Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ der Bundesregierung. <https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a04/anhoe-rungen/111--sitzung-inhalt/499212> (31.07.2017).

63 Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, vgl. BT-Drs. 18/12039 vom 24.04.2017.

repräsentativen Demokratie sowie der bundesstaatlichen Zuständigkeitsordnung mit ihren föderalen Arrangements zu bewältigen. Diese bietet neben der großen Verwaltungserfahrung unter anderem den Vorteil der räumlichen Nähe zu den für die Integration wichtigen gesellschaftlichen Gruppen.

Mit Blick auf die föderale Ausgestaltung des Asylverfahrens zeigt sich sowohl bei der Registrierung der Antragsteller als auch im Falle der notwendig werdenden Abschiebung eine Schnittstellenproblematik: Die Beteiligung verschiedener Behörden zieht Reibungsverluste nach sich. Auch wenn diese nicht zwangsläufig der föderalen Zuständigkeitsverteilung geschuldet sind, ist die Neigung der Öffentlichkeit, auch in diesem Politikfeld den Föderalismus als vermeintlichen Problemverursacher zu „entlarven“⁶⁴ groß. Auch von Seiten der Bundespolitik gibt es regelmäßig Vorstöße, zugunsten einer Zentralisierung weiterer Teile der migrationsrelevanten Politik. So schlug Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) vor, dem Bund eine „ergänzende Vollzugszuständigkeit bei der Aufenthaltsbeendigung“ zu geben, um ablehnende Asylbescheide „unmittelbar“ vollziehen zu können.⁶⁵ Zu diesem Zweck hielt der Minister die Einrichtung von „Bundesausreisezentren“ in der Nähe von Flughäfen für sinnvoll. Offen bleibt bei derartigen Diskussionen, ob es tatsächlich um eine Organisations- und Zuständigkeitsreform gehen soll oder ob vor allem die Verschärfung von Maßnahmen im Vordergrund steht.

An bedenkenswerten Vorschlägen für eine Reform der bundesdeutschen Asyl(verfahrens)politik fehlt es nicht.⁶⁶ Zum einen bietet sich die für den deutschen Bundesstaat geradezu klassische Lösungsstrategie an: das Setzen auf die Entflechtung von Bundes- und Landeszuständigkeiten. Im Fall der Asylverfahren hieße das, die Rolle des Bundes auf Rechtsetzung sowie die Festlegung von Verfahrens- und Unterbringungsstandards zu beschränken, während Länder und Kommunen entsprechend ihrer Vollzugsaufgaben mehr Aufgaben zum Beispiel bei der Erstregistrierung erhielten. Ein ganz anderer Ansatz bestünde darin, „Entflechtung mit Zentralisierung zu verknüpfen“⁶⁷ und der Bundesverwaltung zusätzliche Aufgaben zuzuweisen – etwa die Zuständigkeit für Erstaufnahme, Registrierung und auch Verteilung. Auf diese Weise bekäme man womöglich ein Kernproblem der derzeitigen föderalen Aufgabenverteilung in den Griff, dass nämlich die lange Dauer der Anerkennungsverfahren weniger dem Verursacher – also dem Bund(esamt) – sondern vor allem Ländern und Kommunen schadet. Bei einer solchen Lösung wären die Länder und ihre Gemeinden „nur“ noch für die Anschlussunterbringung, die Leistungsgewährung sowie die Integration der Bleibeberechtigten zuständig.

64 Bug, Mathias/Röllgen, Jasmin/Münch, Ursula 2012: Föderalismus als Problem – Föderalismus als Lösungsansatz: Eine erste Aufarbeitung im Kontext des Skandals um die rechtsextremen Gewalttaten von Mitgliedern des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU), in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) 2012: Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, S. 138-152.

65 De Maizière, Thomas 2017: Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten, in: FAZ vom 03.01.2017. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/innenminister-de-maiziere-leitlinien-fuer-einen-starken-staat-in-schwierigen-zeiten-14601852.html> (15.08.2017).

66 Vgl. Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016 (Fn. 27).

67 Ebenda, S. 134.

Der Bund müsste die Folgen der von ihm verursachten Defizite in der Asyl- und Flüchtlingspolitik – von außen- und sicherheitspolitischen Fehlentscheidungen, über fehlende Erfolge in der Fluchtursachenbekämpfung bis hin zum kurzfristig gedachten Personalabbau in der Bundesverwaltung – selbst bewältigen. Und die Länder und Kommunen könnten sich besser auf die große Zukunftsaufgabe konzentrieren: Die erfolgreiche Integration der bleibeberechtigten Migrantinnen und Migranten.⁶⁸

In der Hochphase der politischen Entscheidungen über die sogenannte Flüchtlingskrise spielten sowohl die Institutionen der repräsentativen Demokratie wie die der föderalen Ordnung eine Nebenrolle. Die besondere Herausforderung aller Ebenen von Staat und Gesellschaft durch die Flüchtlingsaufnahme wurde im Bundestag zwar regelmäßig – aber nicht systematisch und meist affirmativ – thematisiert. Auch die Landesregierungen verzichteten insgesamt darauf, die Vorgehensweise des Bundes ernsthaft in Frage zu stellen. Die parlamentarische wie föderale Kritiklosigkeit ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise bekannte Muster des Parteienwettbewerbs kaum mehr galten: Die migrationspolitische Neupositionierung von Bundeskanzlerin Angela Merkel verschob die Konfliktlinien zwischen den Parteien: Während die SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie durchaus auch die Linke den Kurs der Bundeskanzlerin unterstützten, das Asylrecht als Grundrecht dürfe quantitativ nicht begrenzt werden, bezog die CSU klare Gegenposition. Diese ungewöhnliche Gemeinsamkeit der im Bundestag vertretenen Positionen verhalf nicht nur der AfD zu einem vorübergehenden Zuspruch der Wählerinnen- und Wählerschaft,⁶⁹ sondern scheint auch dazu beigetragen zu haben, dass die ansonsten für dieses Politikfeld typische Rollenverteilung zwischen Bund und Ländern kaum zum Tragen kam. So sorgte die Beteiligung gerade der Partei Bündnis 90/Die Grünen an einer Mehrzahl der Landesregierungen dafür, dass die Forderung der unionsgeführten Länder, die Zahl der Flüchtlinge unter anderem durch die Rückkehr zur Anwendung des Dublin-Systems zu beschränken, nicht mehrheitsfähig war. Trotz dieses parteiübergreifenden Konsenses wurde das Asylverfahrensrecht im Laufe der Jahre 2015 und 2016 jedoch deutlich verschärft.⁷⁰ Die Grünen in Bundestag und im Bundesrat trugen unliebsame Teile des Gesetzespakets auch wegen deren Koppelung mit massiven finanziellen Entlastungen für die Kommunen mit und bestätigten damit schließlich doch wieder die Gültigkeit der Regeln in diesem Politikfeld.⁷¹

68 Vgl. Münch, Ursula 2016: Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Wiesbaden, S. 365-390.

69 Vgl. die Befragungsergebnisse des Instituts für Demoskopie, Allensbach, vgl. Petersen, Thomas 2017: Am Rand, in: FAZ vom 26.05.2017.

70 Als Überblick über das „Asylpaket I“ vom 24.10.2015, vgl. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-15-asyl-fluechtlingspolitik.html> (04.08.2017); vgl. zu „Asylpaket II“ vom 17.03.2016. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/03/asylpaketII-tritt-in-kraft.html> (04.08.2017).

71 Vgl. die Stellungnahme der damaligen stellvertretenden Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, Sylvia Löhrmann (Bündnis 90/Die Grünen) in der 942. Sitzung des Bundesrates vom 26.02.2016, S. 55-56.

Grüne Parteipolitik im Bundesrat: Eine Analyse der Koalitionsvereinbarungen auf Landesebene seit der Bundestagswahl 2013

Sven Leunig/Hendrik Träger

1. Einleitung

„Grüne werden im Bundesrat verhindern, unsichere Länder für sicher zu erklären“¹, betonte die Bundestagsfraktionsvorsitzende Katrin Göring-Eckardt wenige Tage bevor der Bundesrat am 10. März 2017 über die Einstufung von drei Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsländer entschied. Letztlich votierten mit Ausnahme des grün-schwarz regierten Baden-Württemberg alle Länder mit Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen (und/oder der Linken) gegen das vom Bundestag beschlossene Gesetz, sodass das Vorhaben mangels absoluter Mehrheit scheiterte. Daraufhin warf Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) den Grünen politisches Kalkül als Grund für ihr Abstimmungsverhalten vor.²

Eine (partei-)politische Nutzung des Bundesrates ist jedoch nichts Ungewöhnliches (*siehe unten*) und wird von den Akteuren auch offen angesprochen: So kündigt die seit Dezember 2016 amtierende rot-rot-grüne Berliner Landesregierung in ihrer Koalitionsvereinbarung „ein aktives Auftreten Berlins im Bundesrat an, um bundespolitisch mitzugestalten“³. Vor allem die Parteien, die nicht an der Bundesregierung beteiligt sind, versuchen, ihre politischen Projekte über „ihre“ Landesregierungen im Bundesrat umzusetzen oder zumindest an prominenter Stelle zu artikulieren.

Ein geeignetes Mittel dafür ist vor allem eine Gesetzesinitiative.⁴ Ob eine entsprechende Initiative erfolgreich ist, steht allerdings auf einem anderen Blatt: Gemäß Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG müssen alle Entscheidungen des Bundesrates – darunter auch die Beschlüsse über Gesetzentwürfe – mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder getroffen werden, weshalb ein entsprechend großes Stimmenkontingent erforderlich ist. Die Landesregierungen, an denen eine Bundestagsoppositionspartei beteiligt ist, müssen dem-

1 Katrin Göring-Eckardt, zitiert nach: *FAZ* 2017: Grüne gegen Erweiterung sicherer Herkunftsstaaten, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/maghreb-laender-gruene-gegen-erweiterung-sicherer-herkunftstaaten-14914495.html> (20.04.2017).

2 Vgl. BR-Drs. 257/16; BR-PIProt. 954, S. 92-96; *Zeit online* (2017): Maghreb-Länder nicht zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/bundesrat-maghrebstaaten-sichere-herkunftslaender-grune-linke> (20.04.2017).

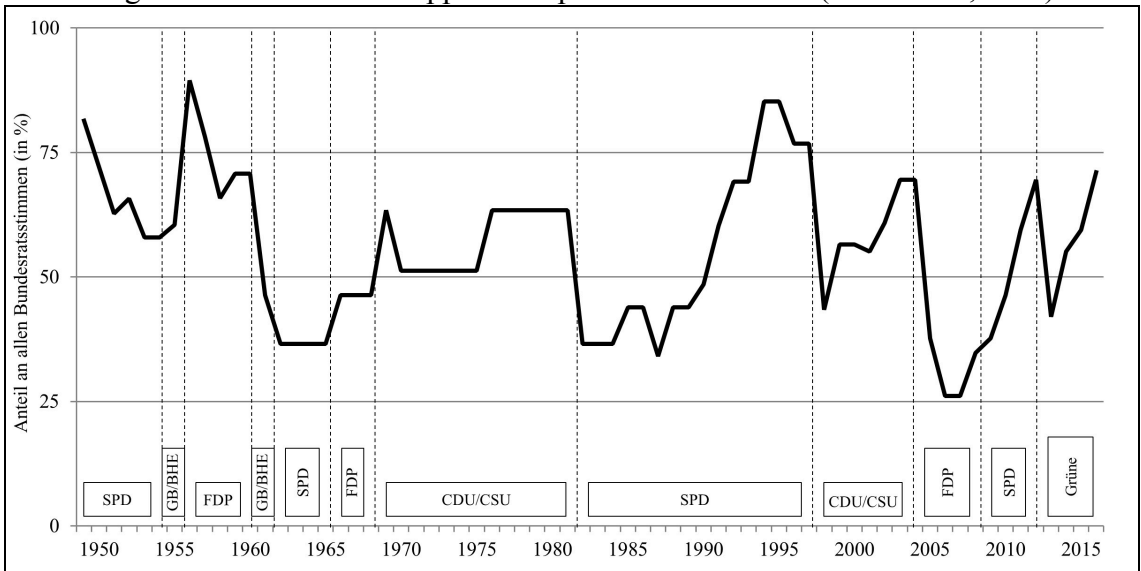
3 *SPD Berlin/ Die Linke Berlin/ Bündnis 90/Die Grünen Berlin* 2016: Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. <https://www.spd.berlin/w/files/wahl2016/161116-koalitions-vertrag-final.pdf> (03.02.2017), S. 176.

4 Zum Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren siehe unter anderem König, Thomas/Bräuninger, Thomas 2005: Gesetzgebung im Föderalismus, Speyer; Wilke, Dieter/Schulte, Bernd (Hrsg.) 1990: Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, Darmstadt; Pasmann, Birthe 2006: Der Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung. Der Bundesrat als Gewähr für die Vollziehbarkeit von Gesetzen, Berlin.

nach mindestens die Hälfte aller Bundesratsstimmen auf sich vereinen, um ihre Anträge in den Gesetzgebungsprozess einbringen zu können.

Eine solche Situation ist keine Seltenheit, sondern vielmehr der Normalzustand. Wird beispielsweise der 31. Dezember als Stichtag genommen, dann konnte seit 1949 in 43 Jahren die jeweilige Bundestagsoppositionspartei mit dem größten Stimmenanteil im Bundesrat über das Abstimmungsverhalten von mehr als der 50 Prozent der Stimmen (mit)entscheiden (*Abbildung 1*).⁵ Die betreffende Partei hatte also oft die Möglichkeit, unter für sie günstigen Umständen (*siehe unten*) über „ihre“ Landesregierungen den Bundesrat für ihre Interessen zu nutzen. Deshalb können sich „parteipolitische Konflikte auch im Initiativverhalten des Bundesrates“⁶ niederschlagen.

Abbildung 1: Stimmenstärkste Oppositionspartei im Bundesrat (1949-2016; in %)



Anmerkung: Zum 31.12. als Stichtag ist jeweils die Partei der Bundestagsopposition angegeben, die im Bundesrat über die Abgabe der meisten Stimmen (mit)entscheiden konnte.

Lesebeispiel: Im Dezember 1956 verfügten die Landesregierungen mit Beteiligung der FDP über 89,5% der Bundesratsstimmen.

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Seit der Bundestagswahl 2013 konnten die Bündnisgrünen, die im Bundestag die kleinste Oppositionspartei stellen, aufgrund zahlreicher Regierungsbeteiligungen ihren Stimmenanteil im Bundesrat von 42 Prozent auf 71 Prozent ausbauen. Mit dem Amtsantritt der rot-rot-grünen Koalition in Thüringen überschritt Bündnis 90/Die Grünen im Dezember 2014 die Fünfzig-Prozent-Marke. Infolgedessen hat sich die Partei zu einem wichtigen Machtfaktor im Bundesrat entwickelt, denn aufgrund ihrer „strategisch günstigen“

5 Das betrifft – jeweils zum 31. Dezember als Stichtag – die Unionsparteien für 19 Jahre (1969-1981, 1999-2004), die SPD für 15 Jahre (1949-1954, 1991-1997, 2011-2012), die FDP für fünf Jahre (1956-1960), den GB/BHE 1955 und Bündnis 90/Die Grünen seit 2014.

6 Harle, Isabella/Stecker, Christian 2011: Die Initiativtätigkeit des Bundesrates im Lichte der Parteilopolisierungsthese, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 42, Nr. 2, S. 325-334 (S. 333).

tigen Situation“⁷ ist keine Entscheidung gegen den ausdrücklichen Willen der Länder, in denen die Grünen mitregieren, möglich.

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag, ob beziehungsweise inwieweit die Landesregierungen mit Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen den Bundesrat für die Umsetzung von inhaltlich-programmatischen Positionen der Bundespartei nutzen wollen und welche Projekte dabei im Fokus stehen sollen. Dafür werden alle einschlägigen Koalitionsvereinbarungen seit der Bundestagswahl 2013 analysiert (*Abschnitt 3*). Weil bei der Auswertung der Koalitionsvereinbarungen zwischen landes- und parteipolitischen Positionen differenziert werden muss, wird zunächst auf diese Begriffskategorien und grundsätzlich auf die Artikulation von Parteipolitik im Bundesrat eingegangen (*Abschnitt 2*).

2. Der Bundesrat und Parteipolitik

Als Erstes gilt es, sich der tatsächlich vorhandenen politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Bundestagsoppositionsparteien im Bundesrat zu vergewissern. Anhand der eingangs wiedergegebenen Äußerung von Katrin Göring-Eckardt und der zitierten Passage aus der Berliner Koalitionsvereinbarung werden zwei politische Ausgangssituationen und Motive deutlich:

- Die Aussage der Bundestagsfraktionsvorsitzenden Göring-Eckardt bezieht sich auf die *Verhinderung* eines politischen Vorhabens der – gegnerischen – Bundesregierung.
- Die Formulierung im Berliner Koalitionsvertrag ist hingegen zumindest doppeldeutig. „Mitgestalten“ kann sich ebenfalls auf die (teilweise) Verhinderung von Vorhaben der Bundesregierung beziehen. Es kann aber ebenso bedeuten, dass über den Bundesrat mit Hilfe einer Gesetzesinitiative eigene Projekte lanciert werden sollen.⁸

Letzteres wäre möglich, wenn sich für einen solchen Vorschlag im Bundesrat eine absolute Stimmenmehrheit finden sollte. Allerdings wären die Realisierungschancen einer solchen Initiative, zumal dann, wenn sie so parteipolitisch „aufgeladen“ ist, dass sie den politischen Interessen der jeweiligen Bundesregierung widerspricht, verschwindend ge-

⁷ Träger, Hendrik 2016: Die Parteipolisierung des Bundesrates – mit besonderer Fokussierung auf die Zeit der Regierung Merkel II (2009-2013), in: Bukow, Sebastian/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie, Wiesbaden, S. 169-189, S. 187.

⁸ Ein Grund für eine derart offene Formulierung in der rot-rot-grünen Koalitionsvereinbarung kann zum einen darin liegen, dass eine offen angekündigte Konfrontation zur Bundesregierung zwar möglicherweise den Interessen der gegenwärtig im Bund oppositionellen Linken und Bündnisgrünen, kaum aber der auf Bundesebene mitregierenden SPD entsprechen würde. Zum anderen hält die oben zitierte Formulierung offen, ob die Berliner Landesregierung (auch) landesspezifische und nicht (nur) parteipolitische Interessen im Bundesrat einbringen will (*zur Differenzierung zwischen Landes- und Parteipolitik siehe unten*).

ring.⁹ Die Mehrheit des Bundestages würde ein Gesetz, das auf eine „oppositionelle“ Initiative des Bundesrates zurückgeht, kaum beschließen. Dennoch sind derartige Entwürfe nicht so selten, wie man vermuten könnte: Es kann sich dabei um sogenannte „Schaufensteranträge“ handeln, mit denen die jeweiligen Landesregierungen zeigen wollen, dass sie sich für eine bestimmte Materie einsetzt beziehungsweise einsetzen.

Anders liegen die Dinge bei einer „Verhinderungspolitik“, um – gemeinsam mit gleichgesinnten Landesregierungen – ein Gesetz der Bundesregierung zu verhindern oder auch nur zu modifizieren. Hier stünde einer Bundesratsmehrheit zunächst der Vermittlungsausschuss zur Verfügung, mit dessen Hilfe versucht werden könnte, Änderungen am Vorhaben der Bundesregierung durchzusetzen. Sollte dieses Ansinnen scheitern, hinge die Erfolgchance einer Blockade durch den Bundesrat von der Art des Gesetzes und den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag ab:

- Bei einem Zustimmungsgesetz – wie dem eingangs angeführten „Gesetz zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und des Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten“¹⁰ der Bundesregierung – würde es bereits genügen, wenn im Bundesrat mehr Nein-Stimmen und Enthaltungen als Ja-Stimmen zusammenkommen, um das Projekt endgültig scheitern zu lassen.
- Bei einem Einspruchsgesetz wären die Chancen auf eine Verhinderung ähnlich schlecht wie bei einer Bundesratsinitiative. Der mit absoluter Mehrheit der Bundesratsstimmen eingelegte Einspruch könnte mit gleicher Mehrheit im Bundestag – also mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen – überstimmt werden. Gleiches würde einem mit Zwei-Drittel-Mehrheit eingelegten Einspruch widerfahren, wenn die Bundesregierung über eine entsprechende Mehrheit im Bundestag verfügt, was freilich nur bei einer Großen Koalition wie zwischen 2005 und 2009 bzw. seit 2013 realistisch ist.

Der potenzielle Einfluss auf die Bundesgesetzgebung über den Bundesrat ist auch für eine Partei wie Bündnis 90/Die Grünen, die seit Dezember 2014 über das Votum von mehr als 50 Prozent der Bundesratsstimmen mitentscheiden kann, zu relativieren. Gelingt es der Partei, bei Zustimmungsgesetzen mit für sie parteipolitisch relevanten Fragen ihre(n) Koalitionspartner in den Landesregierungen für eine Enthaltung oder eine Ablehnung des Regierungsvorhabens zu gewinnen, kann sie tatsächlich einen hohen Einfluss auf die Bundesgesetzgebung haben. Liegt hingegen lediglich ein Einspruchsgesetz vor oder geht es um eine Bundesratsinitiative, sinkt das Einflusspotenzial deutlich. Eine Bundestagsoppositionspartei kann also bei einer hohen Zahl an Regierungsbeteiligungen in den Ländern zwar einen starken *verhindernden*, aber vermutlich nur einen schwachen *gestaltenden* Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes ausüben.

9 Größer dürften die Realisierungschancen eines Gesetzentwurfes sein, wenn es sich bei dem Initiator um eine mit der Bundesregierung parteipolitisch konforme Landesregierung handelt oder wenn es dezidiert um reine Landesinteressen ohne parteipolitischen Konfliktstoff geht. In solchen Fällen haben durchaus auch Initiativen des Bundesrates eine Chance, im Bundestag eine Mehrheit zu erreichen.

10 BT-Drs. 18/8039, S. 1.

In diesem Zusammenhang ist auch die Differenzierung zwischen Landes- und Parteiinteressen¹¹ zu thematisieren, weil von der Interessenstruktur die Erfolgchancen im Bundesrat abhängig sein können. Dass – so viel sei vorausgeschickt – der Bundesrat keineswegs nur Landesinteressen, sondern auch parteipolitische Interessen vertreten soll und darf, ist nach anfänglichen Diskussionen in Politik und Wissenschaft mittlerweile unstrittig.¹²

Wie genau kann nun aber Parteipolitik definiert werden? Das ist nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick scheinen mag, weshalb mehrere Ansätze für eine Begriffsklärung entwickelt wurden.¹³ Wir legten 2012 ein entsprechendes Konzept vor und präzisierten dieses 2014.¹⁴ Parteipolitik kann unseres Erachtens als „das an der eigenen Programmatik und Strategie ausgerichtete, auf die Veränderung beziehungsweise Beibehaltung der Inhalte von Bundesgesetzen, gegebenenfalls auf deren völliges Scheitern abzielende Handeln von Landesregierungen“¹⁵ definiert werden. Vor dem Hintergrund, dass auch die Einbringung von Gesetzesinitiativen ein parteipolitisch motiviertes Ziel sein kann, würden wir die Definition noch ergänzen:

Parteipolitik im Bundesrat ist das an der Programmatik und Strategie der jeweiligen Regierungspartei(en) ausgerichtete Handeln von Landesregierungen. Dieses kann (a) auf die Veränderung beziehungsweise die Beibehaltung der Inhalte von Bundesgesetzen, (b) auf deren völliges Scheitern oder (c) auf die Initiierung von Gesetzen,

- 11 Eine Differenzierung zwischen Länder- und Parteiinteressen ist keineswegs immer einfach; vgl. Leunig, Sven 2004: Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat. Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 50-51, S. 33-38.
- 12 Für die unterschiedlichen Positionen und Interpretationen hinsichtlich der Rolle des Bundesrates siehe unter anderem Süsterhenn, Adolf 1990: Senats- oder Bundesratssystem? Zum Problem der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative, in: Wilke, Dieter/Schulte, Bernd (Hrsg.): Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, Darmstadt, S. 161-192; Lehbruch, Gerhard 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden. Für den schließlich eingetretenen akademischen Konsens in dieser Frage vgl. Stüwe, Klaus 2004: Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2004), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B50-51, S. 25-32 (S. 32); John, Roland 2004: Bundesrat und parlamentarische Demokratie. Die Länderkammer zwischen Entscheidungshemmnis und notwendigem Korrektiv in der Gesetzgebung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B50-51, S. 10-17 (S. 13); Borchardt, Frank 2002: Die Zulässigkeit parteipolitischen Verhaltens im Bundesrat, Hamburg, S. 129; Jun, Uwe 2011: Der Bundesrat und die politischen Parteien: Mitwirkungs- oder Blockadeinstrument?, in: ders./Leunig, Sven (Hrsg.): 60 Jahre Bundesrat. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009, Baden-Baden, S. 106-133, S. 133.
- 13 Für eine Alternative zu unserem Konzept siehe Bräuninger, Thomas/Gschwend, Thomas/Shikano, Susumu 2010: Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 51, Nr. 2, S. 223-249.
- 14 Vgl. Leunig, Sven/Träger, Hendrik 2012: Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009, Münster/Berlin/London, S. 15-38; dies. 2014: Landesinteressen, Parteipolitik, „Parteidruck“ – der Bundesrat im Fokus divergierender Interessen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 24, Nr. 1-2, S. 55-81.
- 15 Leunig, Sven/Träger, Hendrik 2014: Zur Nutzbarkeit der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses für die Kategorisierung von Konflikttypen im Gesetzgebungsverfahren, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2014, Baden-Baden, S. 174-191, S. 182f.

die den programmatischen Zielen ihrer Regierungspartei(en) entsprechen, gerichtet sein.

Wir betonen hier die programmatischen beziehungsweise strategischen Interessen der Landesparteien. Diese können, müssen aber nicht mit denen der jeweiligen Bundespartei identisch sein. Das soll auch dem nicht selten erhobenen Vorwurf entgegenlaufen, im Bundesrat werde „Bundesparteipolitik“ betrieben. Dies ist nur bei einer Kongruenz der Interessen von Bundes- und jeweiliger Landespartei zu vermuten. Der Frage, inwieweit eine Partei – hier: die Bündnisgrünen – über den Bundesrat auch Bundespartei-politik betreiben will, widmet sich die vorliegende Untersuchung (*Abschnitt 3*).

Landesinteressen wiederum können entweder auf „wirtschaftsgeografische oder soziografische Bedingungen eines Landes“¹⁶ zurückgeführt oder mit den strukturellen Interessengegensätzen zwischen Bund und Ländern¹⁷ erklärt werden. Das entscheidende Abgrenzungsmerkmal zu den parteipolitischen Interessen besteht darin, dass die Landesinteressen *unabhängig* von der jeweiligen parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen vertreten werden.

3. Analyse der Koalitionsvereinbarungen: Grüne Parteipolitik für den Bundesrat

Für eine Untersuchung der Frage, welche parteipolitischen Positionen der Bundespartei in der Koalitionsvereinbarungen der Landesregierungen aufgegriffen werden, bietet sich die folgende Vorgehensweise an:

- (1) Im ersten Schritt wird in den Koalitionsvereinbarungen mittels einer Stichwort-suche („Bundesrat“, „Bundesebene“ und „bundesweit“) nach den Projekten beziehungsweise inhaltlichen Positionen gesucht, für deren Realisierung oder eben Verhinderung sich die jeweilige Landesregierung im Bundesrat einsetzen will.
- (2) Aus dieser Liste werden jene Punkte gestrichen, die auf landespolitische Interessen im oben definierten Sinne hinweisen. Übrig bleiben somit parteipolitische Aspekte.
- (3) Um herauszufinden, ob die bundesratsspezifischen Positionen auf die Bündnisgrünen oder deren Koalitionspartner zurückzuführen sind, erfolgt ein Abgleich mit dem jeweiligen Landtagswahlprogramm der Grünen.¹⁸
- (4) Diese Punkte werden anschließend mit dem Programm von Bündnis 90/Die Grünen für die Bundestagswahl 2013 abgeglichen. Auf diese Weise lässt sich feststellen, welche Positionen der Bundespartei von den Landesverbänden aufgegriffen wurden, um über den Bundesrat umgesetzt zu werden.

16 Leunig/Träger 2012 (Fn. 14), S. 19. So setzt beispielsweise ein touristisch geprägtes Küstenland andere Schwerpunkte als ein Land mit großer Automobilindustrie.

17 Solche Interessengegensätze sind beispielsweise bei Gesetzen mit finanziellen Auswirkungen für die Bundesländer oder bei Kompetenzverlagerungen zu erwarten.

18 Auch in den Programmen für Landtagswahlen formulieren die Parteien „bundespolitische Positionen, nicht zuletzt, um ihren Wählern das Vorgehen einer von ihnen gebildeten Regierung im Bundesrat bereits vor der Wahl zu verdeutlichen“ (Leunig 2004 [Fn. 11], S. 37).

Diesem Analyseverfahren wurden die aktuellen Koalitionsvereinbarungen von Hessen¹⁹, Thüringen²⁰, Hamburg²¹, Bremen²², Sachsen-Anhalt²³, Rheinland-Pfalz²⁴, Baden-Württemberg²⁵ und Berlin²⁶ unterzogen.²⁷ Mit den acht untersuchten Dokumenten sind sieben der neun politisch denkbaren Regierungskonstellationen mit Beteiligung der Bündnisgrünen berücksichtigt,²⁸ sodass fast die komplette Bandbreite der Koalitionsmodelle abgedeckt ist.

Dass die unterschiedlichen Regierungsformate die Durchsetzungsfähigkeit der Parteien hinsichtlich ihrer inhaltlichen Positionen – in der Koalitionsforschung wird von *policy seeking* gesprochen²⁹ – beeinflussen, ist naheliegend. In diesem Zusammenhang führt eine Auswertung der auf den Bundesrat beziehungsweise auf die Bundesebene bezogenen Positionen in den Koalitionsvereinbarungen, die mindestens eine der Koalitionsparteien in ihrem Landtagswahlprogramm artikuliert hat, zu interessanten Befunden:

- Bei den Drei-Parteien-Bündnissen in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Berlin lässt sich weniger als die Hälfte der einschlägigen Punkte auf das jeweilige Landtagswahlprogramm der Bündnisgrünen zurückführen. Demgegenüber gibt es bei

-
- 19 Vgl. *CDU Hessen/ Bündnis 90/Die Grünen Hessen* 2013: Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen. Hessen 2014 bis 2019, https://www.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/koalitionsvertrag_2013-12-18.pdf (03.02.2017).
- 20 Vgl. *Die Linke Thüringen/ SPD Thüringen/ Bündnis 90/Die Grünen Thüringen* 2014: Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch, http://www.spd-thueringen.de/dl/Koa_gesamt_18_final.pdf (03.02.2017).
- 21 Vgl. *SPD Hamburg/ Bündnis 90/Die Grünen Hamburg* 2015: Zusammen schaffen wir das moderne Hamburg, <http://www.hamburg.de/koalitionsvertrag/nofl/4479010/download-koalitionsvertrag-2015/> (03.02.2017).
- 22 Vgl. *SPD Bremen/ Bündnis 90/Die Grünen Bremen* 2015: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015-2019, http://landesportal.bremen.de/fastmedia/36/Koalitionsvereinbarung_2015...pdf (03.02.2017).
- 23 Vgl. *CDU Sachsen-Anhalt/ SPD Sachsen-Anhalt/Bündnis 90/Die Grünen Sachsen-Anhalt* 2016: Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig, <http://www.spd-sachsen-anhalt.de/files/koalitionsvertrag2016.pdf> (03.02.2017).
- 24 Vgl. *SPD Rheinland-Pfalz/ FDP Rheinland-Pfalz/ Bündnis 90/Die Grünen Rheinland-Pfalz* 2016: Sozial gerecht – wirtschaftlich stark – ökologisch verantwortlich. Rheinland-Pfalz auf dem Weg ins nächste Jahrzehnt, https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Koalitionsvertrag_RLP.pdf (03.02.2017).
- 25 Vgl. *Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg/ CDU Baden-Württemberg* 2016: Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ, https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/160509_Koalitionsvertrag_B-W_2016-2021_final.PDF (03.02.2017).
- 26 Vgl. *SPD Berlin/ Die Linke Berlin/ Bündnis 90/Die Grünen Berlin* 2016 (Fn. 3).
- 27 Aus redaktionellen Gründen konnten nur die bis Ende April 2017 gebildeten Landesregierungen in die Untersuchung einbezogen werden.
- 28 In der Analyse sind die folgenden Koalitionsmodelle berücksichtigt: Grün-Schwarz (Baden-Württemberg), Schwarz-Grün (Hessen), Rot-Grün (Hamburg und Bremen), Rot-Rot-Grün unter SPD-Führung (Berlin), Rot-Rot-Grün unter Führung der Linken (Thüringen), eine Ampelkoalition (Rheinland-Pfalz) und eine Kenia-Koalition (Sachsen-Anhalt). Darüber hinaus sind nur noch Grün-Rot (wie 2011 bis 2016 in Baden-Württemberg) und eine Jamaika-Koalition (wie 2009 bis 2012 im Saarland) politisch denkbare Modelle.
- 29 Siehe exemplarisch *Kropp, Sabine/Sturm, Roland* 1998: Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen.

Schwarz-Grün in Hessen und Rot-Grün in Bremen mehrheitlich nur von den Grünen vertretene Forderungen. Für die drei anderen Fälle ist kein eindeutiges Muster zugunsten einer Regierungspartei erkennbar.

- Ausgerechnet in Baden-Württemberg, wo die Grünen mit Winfried Kretschmann den Ministerpräsidenten stellen, unterstützt die Landesregierung „[d]ie im Bundesrat anstehende Entscheidung über die Erweiterung des Kreises der sicheren Herkunftsstaaten um die Maghreb-Staaten Algerien, Tunesien und Marokko (...), falls die entsprechenden hohen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen.“³⁰ Bei diesem Punkt hat sich überraschenderweise mit der CDU der Juniorpartner gegen den ausdrücklichen Willen der größeren Partei durchgesetzt; die Bündnisgrünen lehnten vor der Wahl „[d]as Konstrukt der angeblich ‘Sicheren Herkunftsländer’“³¹ ab. Wie es dazu kam, könnte aus der Perspektive der Koalitionsforschung untersucht werden.

Bei der Analyse der auf den Bundesrat beziehungsweise die Bundesebene bezogenen Positionen in den Koalitionsvereinbarungen fallen – wenig überraschend – häufig mit den Grünen assoziierte Politikfelder als inhaltliche Schwerpunkte auf (*Tabelle 1*): Die meisten Punkte können dem Verbraucher- und Lärmschutz zugeordnet werden. Dieses Themengebiet ist der einzige Bereich, in dem jedes der acht untersuchten Dokumente mindestens eine Nennung aufweist. Für Hessen, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ist es sogar das Politikfeld mit den meisten Beiträgen; bei der Ampelkoalition in Mainz gibt es allerdings einen Gleichstand mit der Asyl- und Integrationspolitik. Mit diesem Thema beschäftigen sich auch die rot-rot-grünen Bündnisse in Thüringen und Berlin besonders häufig, wobei die Koalition in der Bundeshauptstadt ihren Fokus außerdem auf familien- und gesellschaftspolitische Aspekte richtet, während sich die Erfurter Regierung in gleichem Maße dem Tierschutz widmet. Für die rot-grüne Koalition in Bremen stehen hingegen vor allem der Umweltschutz und die Energiepolitik sowie die Steuer- und Finanzpolitik im Vordergrund. Bei der Hamburger Regierung kristallisiert sich kein thematischer Schwerpunkt heraus. Das ist ebenso ein Alleinstellungsmerkmal wie die Tatsache, dass die rot-grüne Koalition der Elbmetropole als einzige der acht untersuchten Koalitionen mit der Forderung nach einer Verringerung der „deutsche[n] Rüstungsexporte in Krisenregionen“³² ein außen- und sicherheitspolitische Thema aufgreift. Das lässt sich mit der besonderen Rolle des Hamburger Hafens erklären, denn über diesen „werden auch Waffen und Rüstungsgüter exportiert.“³³ Dieses Beispiel zeigt, dass eine als parteipolitisch zu charakterisierende Position durchaus eine regionale beziehungsweise lokale Komponente haben kann.

30 *Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg/ CDU Baden-Württemberg* 2016 (Fn. 25), S. 65.

31 *Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg* 2015: Grün aus Verantwortung für Baden-Württemberg, Stuttgart, <https://www.gruene-bw.de/app/uploads/2016/01/GrueneBW-Landtagswahlprogramm-2016.pdf> (17.02.2017), S. 225.

32 *SPD Hamburg/Bündnis 90/Die Grünen Hamburg* 2015 (Fn. 21), S. 113.

33 Ebenda.

Tabelle 1: Thematische Schwerpunkte

Politikfelder	ges.	HE	TH	HH	HB	ST	RP	BW	BE
Verbraucherschutz (inkl. Lärm-schutz)	17	4	1	1	2	2	3	3	1
Umweltschutz und Energiepolitik	14	3	2	1	4	1	0	2	1
Asyl- und Integrationspolitik	13	1	3	1	2	0	3	0	3
Familien- und Gesellschaftspolitik	10	0	2	1	3	1	0	0	3
Tierschutz	8	2	3	0	0	1	0	1	1
Steuer- und Finanzpolitik	7	2	0	0	4	0	0	0	1
Sozial- und Gesundheitspolitik	6	0	1	1	1	0	1	0	2
Bildungs- und Hochschulpolitik	4	0	2	0	1	1	0	0	0
Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik	4	0	1	0	2	0	1	0	0
Außen- und Sicherheitspolitik	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Sonstiges	6	1	0	0	3	1	0	1	0

Quelle: Eigene Statistik nach Auswertung der einschlägigen Koalitionsvereinbarungen; für eine ausführliche Darstellung der Positionen siehe Tabelle A1 im Anhang.

Eigene Positionen aus den verschiedenen Politikbereichen werden von mehreren Ländern artikuliert: So wollen sich mit Thüringen, Bremen, Rheinland-Pfalz und Berlin vier parteipolitisch unterschiedlich zusammengesetzte Regierungen für ein (möglichst umfangreiches) Wahl- und/oder Abstimmungsrecht für Menschen ohne die deutsche Staatsbürgerschaft einsetzen.³⁴ Dass diese Forderung von keiner Koalition mit Beteiligung der CDU aufgegriffen wird, dürfte kaum überraschen. Im gesamten Bereich der Asyl- und Integrationspolitik halten sich die schwarz-grünen beziehungsweise grün-schwarzen Regierungen zurück. Eine Ausnahme besteht darin, dass Hessen den Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und Geduldete erleichtern will.³⁵ Mit Rot-Rot-Grün in Thüringen und Rot-Grün in Bremen fordern zwei Regierungen sogar die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes.³⁶ Außerdem wollen sich manche Länder beispielsweise für eine Abschaffung der Abschiebehaft und des Flughafenverfahrens oder für die Beibehaltung der mehrfachen Staatsbürgerschaft einsetzen (*siehe Tabelle A1 im Anhang*).

Ebenso wie auf das Wahl- und Abstimmungsrecht entfallen vier Nennungen auf die Unterstützung einer Energiewende beziehungsweise von Klimaschutzmaßnahmen auf der Bundesebene. Über diese ziemlich allgemein gehaltene Position hinausgehend äußern sich einige Regierungen gar nicht oder nur punktuell. So schlägt Hessen ein Verbot umwelttoxischer Substanzen beim Fracking und eine Schwerpunktsetzung bei der wärmetechnischen Gebäudesanierung auf die Quartierssanierung vor; und Baden-Württemberg will sich für ein rasches und ergebnisoffenes Standortsuchverfahren bei der Endla-

34 Vgl. *Die Linke Thüringen/ SPD Thüringen/ Bündnis 90/Die Grünen Thüringen* 2014 (Fn. 20), S. 77; *SPD Bremen/ Bündnis 90/Die Grünen Bremen* 2015 (Fn. 22), S. 73; *SPD Rheinland-Pfalz/ FDP Rheinland-Pfalz/ Bündnis 90/Die Grünen Rheinland-Pfalz* 2016 (Fn. 24), S. 74 und S. 102; *SPD Berlin/ Die Linke Berlin/ Bündnis 90/Die Grünen Berlin* 2016 (Fn. 3), S. 149.

35 Vgl. *CDU Hessen/ Bündnis 90/Die Grünen Hessen* 2013 (Fn. 19), S. 60.

36 Vgl. *Die Linke Thüringen/ SPD Thüringen/ Bündnis 90/Die Grünen Thüringen* 2014 (Fn. 20), S. 28; *SPD Bremen/ Bündnis 90/Die Grünen Bremen* 2015 (Fn. 22), S. 72.

gersuche einsetzen. Bei diesem Punkt dürften ebenso regionale beziehungsweise lokale Aspekte eine Rolle spielen wie bei dem Plädoyer Berlins „für einen weiteren Ausbau der Förderung der Elektromobilität“³⁷. Im Gegensatz zu diesen Punkten sind die Positionen der lagerinternen Koalitionen in Thüringen und Bremen deutlich umfangreicher: Der rot-grüne Senat der Hansestadt strebt vor allem ein Verbot des konventionellen Fracking, einen Ausstieg aus der Kohleenergie, faire Fernwärmepreise und eine gerechtere Verteilung der Stromkosten an.³⁸ Und die rot-rot-grüne Regierung in Erfurt will „eine grundlegende Reform des EEG und des Grünstrommarktdesigns (...), die wieder einen erhöhten Ausbau der solaren Energieerzeugung ermöglicht“³⁹, erreichen.

Mit drei Nennungen ist die von den parteipolitisch divergent zusammengesetzten Regierungen in Bremen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg geforderte Abschaffung der Störerhaftung für WLAN-Betreiber die am dritthäufigsten genannte Einzelposition. Außerdem setzt sich das rot-grün regierte Bremen ebenso wie die schwarz-grüne Koalition in Hessen für eine rechtssichere Gewährleistung der Öffnung von WLAN-Netzwerken ein.⁴⁰

Neben den bereits angesprochenen Punkten positionieren sich jeweils mehrere Landesregierungen zugunsten

- von Kennzeichnungspflichten für gentechnisch veränderte Tierprodukte oder Lebens- beziehungsweise Futtermittel,⁴¹
- eines besseren Lärmschutzes gegenüber dem Straßen-, Schienen- und Luftverkehr,⁴²
- einer Positivliste für in Zirkussen zugelassene Wildtiere beziehungsweise des Wohles von Zirkustieren,⁴³
- eines Verbandsklagerechtes von (anerkannten) Tierschutzorganisationen,⁴⁴
- der Abschaffung des Ehegattensplittings⁴⁵ respektive der Einführung eines Familiensplittings⁴⁶ im Steuerrecht und

37 SPD Berlin/ Die Linke Berlin/ Bündnis 90/Die Grünen Berlin 2016 (Fn. 3), S. 49.

38 Vgl. SPD Bremen/ Bündnis 90/Die Grünen Bremen 2015 (Fn. 22), S. 33, 35 und 37.

39 Die Linke Thüringen/ SPD Thüringen/ Bündnis 90/Die Grünen Thüringen 2014 (Fn. 20), S. 43.

40 Vgl. ebenda, S. 110; CDU Sachsen-Anhalt/ SPD Sachsen-Anhalt/ Bündnis 90/Die Grünen Sachsen-Anhalt 2016 (Fn. 23), S. 139; Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg/ CDU Baden-Württemberg 2016 (Fn. 25), S. 18; CDU Hessen/ Bündnis 90/Die Grünen Hessen 2016 (Fn. 19), S. 70.

41 Vgl. Die Linke Thüringen/ SPD Thüringen/ Bündnis 90/Die Grünen Thüringen 2014 (Fn. 20), S. 68; SPD Hamburg/ Bündnis 90/Die Grünen Hamburg 2015 (Fn. 21), S. 93; CDU Sachsen-Anhalt/ SPD Sachsen-Anhalt/ Bündnis 90/Die Grünen Sachsen-Anhalt 2016 (Fn. 23), S. 106.

42 Bremen fordert beispielsweise „eine weitere Absenkung der Lärm-Grenzwerte“ (SPD Bremen/ Bündnis 90/Die Grünen Bremen 2015 (Fn. 22), S. 50). Siehe auch CDU Hessen/ Bündnis 90/Die Grünen Hessen 2016 (Fn. 19), S. 65; SPD Rheinland-Pfalz/ FDP Rheinland-Pfalz/ Bündnis 90/Die Grünen Rheinland-Pfalz 2016 (Fn. 24), S. 55; Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg/ CDU Baden-Württemberg 2016 (Fn. 25), S. 116.

43 Vgl. CDU Hessen/ Bündnis 90/Die Grünen Hessen 2016 (Fn. 19), S. 70; Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg/ CDU Baden-Württemberg 2016 (Fn. 25), S. 102.

44 Vgl. Die Linke Thüringen/ SPD Thüringen/ Bündnis 90/Die Grünen Thüringen 2014 (Fn. 20), S. 70; SPD Berlin/ Die Linke Berlin/ Bündnis 90/Die Grünen Berlin 2016 (Fn. 3), S. 150.

45 Vgl. SPD Bremen/ Bündnis 90/Die Grünen Bremen 2015 (Fn. 22), S. 121.

46 Vgl. SPD Berlin/ Die Linke Berlin/ Bündnis 90/Die Grünen Berlin 2016 (Fn. 3), S. 104.

- einer Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen⁴⁷.

Weitere Positionen aus dem Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen greifen die Koalitionen in Bremen und Thüringen auf. Der Senat der Hansestadt setzt sich unter anderem für ein Entgeltgleichheitsgesetz, eine Finanztransaktionssteuer, eine Reform der Erbschaftsteuer, einen gegen homo- und transphobische Tendenzen gerichteten „Aktionsplan für Vielfalt“ und eine bessere Rechtslage bei Vergewaltigungen sowie gegen ein Prostitutionsverbot ein.⁴⁸ Und die Thüringer Regierung „unterstützt Vorstöße im Bundesrat bezüglich der Verabschiedung einer Anti-Stress-Verordnung.“⁴⁹

4. Fazit

Die in der Analyse berücksichtigten Landesregierungen, an denen die Bündnisgrünen beteiligt sind, beziehen sich in ihren Koalitionsvereinbarungen auch auf zahlreiche parteipolitische Positionen der Bundespartei, die über den Bundesrat realisiert werden sollen. Die deutlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Regierungsformationen hinsichtlich der Bandbreite der aufgegriffenen Themen sind angesichts der Befunde aus der Koalitionsforschung wenig überraschend. Dass vor allem die lagerinternen Koalitionen in Berlin, Bremen und Thüringen besonders aktiv sind, lässt sich – dem *minimal range coalitions*-Theorem folgend – mit der ideologisch-programmatischen Nähe der Regierungsparteien in den drei Ländern erklären. Aufgrund größerer Überschneidungen konnten sich die Koalitionspartner auf mehr Aspekte, die über den Bundesrat artikuliert und umgesetzt werden sollen, verständigen.

Dass ausgerechnet das grün-schwarz regierte Baden-Württemberg vergleichsweise zurückhaltend ist, dürfte neben der größeren Distanz zwischen den Regierungsparteien bei bundespolitischen Themen zum einen damit zusammenhängen, dass sich Ministerpräsident Winfried Kretschmann in einigen Punkten von seiner Bundespartei emanzipiert hat und sich nicht als deren „Erfüllungsgehilfe“ versteht. Zum anderen ist es naheliegend, dass die Bündnisgrünen als Seniorpartner der CDU bei den Koalitionsverhandlungen entgegenkommen mussten, um den Christdemokraten einen Eintritt in die Regierung zu erleichtern.

Diese Punkte könnten aus der Perspektive der Parteien- und Koalitionsforschung genauer untersucht werden. Gleiches gilt für das Agieren innerhalb der Koalition. Wenige Tage vor der eingangs angesprochenen Abstimmung des Bundesrates über die sicheren Herkunftsländer erklärte die rheinland-pfälzische Ministerpräsidentin Malu Dreyer die Situation in ihrer Ampelkoalition so: „Wir haben da unterschiedliche Mei-

47 Vgl. SPD Hamburg/ Bündnis 90/Die Grünen Hamburg 2015 (Fn. 21), S. 79; SPD Bremen/ Bündnis 90/Die Grünen Bremen 2015 (Fn. 22), S. 65.

48 Vgl. SPD Bremen/ Bündnis 90/Die Grünen Bremen 2015 (Fn. 22), S. 17, 69, 80, 83 und 121.

49 Die Linke Thüringen/ SPD Thüringen/ Bündnis 90/Die Grünen Thüringen 2014 (Fn. 20), S. 18.

nungen. Das muss man in einer Koalition auch respektieren. Deshalb gibt es ja die Klausel im Koalitionsvertrag, dass wir dann auf Enthaltung gehen“⁵⁰.

Für die Föderalismus- beziehungsweise Bundesratsforschung wären außerdem detailliertere Analysen über die Umsetzung der in den Koalitionsvereinbarungen aufgegriffenen Positionen wünschenswert. Dabei könnte untersucht werden, ob die Landesregierungen tatsächlich entsprechende Gesetzentwürfe in den Bundesrat einbringen und ob diese zumindest insofern erfolgreich sind, dass sie von den anderen Regierungen mit Beteiligung der eigenen Partei – in unserem Fall: der Bündnisgrünen – unterstützt werden und die absolute Mehrheit der Bundesratsstimmen erreichen. Erst nach einer erfolgreichen Abstimmung im Bundesrat kommen die Projekte in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren und haben überhaupt eine Chance, jemals Gesetz zu werden.

Dass zahlreiche Positionen der Bundespartei in den Koalitionsvereinbarungen auf der Landesebene aufgegriffen werden, hat der vorliegende Beitrag gezeigt. Nunmehr stellt sich also die Frage, ob diese Positionen über den Bundesrat umgesetzt werden können und die Parteien der Bundestagsopposition zumindest bei einzelnen Punkten, die sie aufgrund der für sie ungünstigen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag nicht durchsetzen können, reüssieren. Wird also der Bundesrat von den einschlägigen Landesregierungen überhaupt im beschriebenen Sinne proaktiv genutzt? Oder werden über den Bundesrat nur – gewissermaßen reaktiv – umstrittene Projekte der Bundesregierung wie die eingangs geschilderte Einstufung von drei Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsländer verhindert?

50 Malu Dreyer, zitiert nach: *SWR* (2017): Grüne verhindern ein „Ja“ im Bundesrat, <http://www.swr.de/swraktuell/rp/maghreb-staaten-sichere-herkunftslaender-gruene-verhindern-ein-ja-im-bundesrat/-/id=1682/did=19139614/nid=1682/8x6irv/> (20.04.2017).

Anhang

Tabelle A1: In den Koalitionsvereinbarungen genannte Positionen

Politikfelder	HE	TH	HH	HB	ST	RP	BW	BE
Forderungen beziehungsweise Positionen								
Verbraucherschutz (inklusive Lärmschutz)								
Reduzierung der Gefährdung durch Spielzeug mittels Kennzeichnung	X							
Transparenz im Lebensmittelbereich	X							
Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Tierprodukte		X			X			
Kennzeichnungspflicht für gentechn. veränderte Lebens-/Futtermittel			X		X			
Kennzeichnungspflicht aller tierischen Produkte				X				
Tierhaltungskennzeichnung						X		
Rückinfo an Lebensmittelunternehmen über Kontrollergebnisse						X		
Lebensmittelsicherheit: u.a. transparente Kennzeichnungsregelungen								X
Lärmschutz bei Bundesfernstraßen und Bundesschienenwegen	X						X	
Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen	X						X	
besserer Schutz vor Fluglärm						X	X	
Absenkung der Lärm-Grenzwerte				X				
Umweltschutz und Energiepolitik								
Klimaschutz bzw. Energiewende auf Bundesebene	X		X		X		X	
wärmetechn. Gebäudesanierung: Schwerpunkt auf Quartierssanierung	X							
gegen umwelttoxische Substanzen beim Fracking	X							
Verbot des konventionellen Fracking				X				
Reform des Grünstrommarktdesigns		X						
EEG-Reform		X						
Ausstieg aus der Kohleenergie				X				
faire Fernwärmepreise				X				
gerechtere Verteilung der Stromkosten				X				
Endlagersuche: rasches und ergebnisoffenes Standortsuchverfahren							X	
weiterer Ausbau der Förderung der Elektromobilität								X
Asyl- und Integrationspolitik								
Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes		X		X				
humanitäres Bleiberecht für langjährig Geduldete		X						
Abschaffung der Abschiebehaft								X
Abschaffung des Flughafenverfahrens								X
Abschiebemonitoring: effektives Beobachtungssystem			X					
Zugang zum Arbeitsmarkt nach drei Monaten	X							
Wahl-/ Abstimmungsrecht für Menschen ohne dt. Staatsbürgerschaft		X		X		X		X
Abschaffung der Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsrecht						X		
Beibehaltung der mehrfachen Staatsbürgerschaft						X		
Familien- und Gesellschaftspolitik								
Kindergrundsicherung auf Bundesebene								X
rechtliche Gleichstellung aller Lebensweisen		X						
Adoptionsrecht für alle Lebensweisen		X						
„Aktionsplan für Vielfalt“ (u.a. gegen Homophobie, Transphobie)				X				
Abschaffung von Diskriminierungen wegen sexueller Identität					X			
Überprüfung/Weiterentwicklung d. Werkstätten-Mitwirkungsordnung			X					

Programm zur Inklusion (UN-Behindertenrechtskonvention)								X
Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung(en)								X
gegen Verbot von Ausübung und Inanspruchnahme von Prostitution				X				
Verbesserung der Rechtslage bei Vergewaltigungen				X				
Tierschutz								
Positivliste für Wildtiere im Zirkus bzw. Wohl der Zirkustiere	X						X	
Tierschutzgesetz: Verbandsklagerecht auf Bundesebene		X						X
Transport und Schlachtung: unnötiges Leid von Tieren verhindern	X							
Tierschutzgesetz: „Alternativen zu Tierversuchen“		X						
Verbot von bienengefährdenden Pflanzenschutzmitteln		X						
nur Außenanlagen f. Tierhaltung ohne Immissionsschutzgenehmigung					X			
Steuerpolitik								
Einführung einer Finanztransaktionssteuer				X				
Einführung einer Erbschaftsteuer				X				
Erhöhung des Spitzensteuersatzes				X				
Abschaffung Ehegattensplitting bzw. Einführung Familiensplitting				X				X
Maßnahmen gegen Falschberatung im Finanzsektor	X							
Maßnahmen für mehr Transparenz im Finanzsektor	X							
Sozial- und Gesundheitspolitik								
Verbot von öffentlicher Werbung für Tabak und Alkohol								X
Einführung von Mietobergrenzen								X
Legalisierung v. Cannabispräparaten f. Schmerz-/Palliativbehandlung		X						
Reform der Eingliederungshilfe			X	X				
Unterstützung der Hebammen hinsichtl. kostendeckender Vergütung						X		
Bildungs- und Hochschulpolitik								
vollständige Aufhebung des Kooperationsverbotes Bund/Länder		X						
BAföG-Reform (u.a. höhere Fördersätze, Anpassung)		X			X			
Fortsetzung des Hochschulpaktes bis 2025				X				
Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik								
Stärkung existenzsichernder Arbeitsverhältnisse (gg. Leiharbeit etc.)				X				
Entgeltgleichheitsgesetz				X				
Anti-Stress-Verordnung		X						
Maßnahmen für Fachkräftegewinnung						X		
Außen- und Sicherheitspolitik								
Verringerung deutscher Rüstungsexporte in Krisenregionen			X					
Sonstiges								
rechtssichere Gewährleistung der Öffnung öffentl. WLAN-Netzwerke	X			X				
Abschaffung der Störerhaftung für WLAN-Betreiber				X	X		X	
Reform der Urheber-, Nutzungs- und Verwertungsrechte				X				

Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der aktuellen Koalitionsvereinbarungen von Hessen, Thüringen, Hamburg, Bremen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Berlin.

Zwischen Konkurrenz und Konkordanz: Der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat in Zeiten gegenläufiger Mehrheiten

Hans-Jörg Schmedes¹

1. Der Bundesrat im Institutionengefüge der Bundesrepublik: Regieren in der „ganz großen Koalition“

Die Verabschiedung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, durch die politische Entscheidungen ihre Wirkung entfalten können, erfolgt in Deutschland formell durch das vom Grundgesetz vorgeschriebene Zusammenwirken von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung. Mindestens im gleichen Maße ist das Zustandekommen von Gesetzen und Rechtsverordnungen jedoch abhängig von der informellen Koordinierung unterschiedlichster Interessen von Bund und Ländern sowie von Parteien und Verbänden. Die Verlangsamung und Verkomplizierung des Entscheidungsprozesses, die mit der starken Rolle des Bundesrates im politischen Gefüge Deutschlands einhergeht, wird in der Öffentlichkeit häufig problematisch bewertet, steht sie doch vermeintlich einer schnellen, effizienten und guten Regierungsführung entgegen. Vor allem in Zeiten divergenter Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat kommt die Kritik am Blockadepotential der Länderkammer hinzu, vielfach gespeist aus der Sorge vor einer vermeintlich rein parteipolitisch motivierten Obstruktionshaltung in der Länderkammer.

Ziel dieses Beitrages ist es, die zwischen dem Bund und den Ländern konfliktären Gesetzesvorhaben in der letzten Phase konträrer Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat im Jahr 2013 zu Ende der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zu analysieren und dabei der Frage nachzugehen, inwieweit das Schreckgespenst einer durch gegenläufige Mehrheiten in beiden Organen blockierten Republik für die 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages tatsächlich in Erscheinung trat. Im Ergebnis wird zu sehen sein, dass das politische System Deutschlands auch in dieser Phase von seinem institutionellen Geflecht profitierte, das zahlreiche konsensdemokratische Praktiken hervorgebracht hat, durch deren Zusammenwirken auch in Zeiten unklarer oder gegenläufiger Mehrheiten sichergestellt wird, dass unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden sowie vielfältige Erfahrungen und umfangreiches Fachwissen in die Gesetzgebung einfließen können. Das institutionelle Forum für die Suche nach einem Kompromiss ist in vielen Fällen der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, dessen Wirken in der 17. Wahlperiode im Zentrum dieses Artikels steht. Zunächst sollen seine Aufgaben, seine Verfahrensgrundlagen und seine Bedeutung näher beschrieben werden, ehe seine Tätigkeit zwischen 2009 und 2013 beleuchtet wird.

Für die 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestag und insbesondere ihre von konträren Mehrheiten geprägte Schlussphase, in die die Mehrzahl der Vermittlungsverfahren

1 Der Beitrag gibt allein die persönliche Auffassung des Autors wieder.

des Untersuchungszeitraumes gefallen sind, kann man schwerlich von einer Blockade durch die Länderkammer sprechen, wie im Ergebnis der Analyse zu sehen sein wird. Zwar kam es in der 17. Wahlperiode zu zahlreichen Vermittlungsverfahren, doch ist, wie die ausführliche Darstellung zeigen wird, nur eines von insgesamt 544 Gesetzesvorhaben aufgrund einer Zustimmungsverweigerung der Länderkammer abschließend nicht zustande gekommen.

2. Der Vermittlungsausschuss: Aufgaben, Verfahrensgrundlagen und Bedeutung

Der Entscheidungsfindungsprozess im Bundesrat ist durch ein institutionelles Arrangement aus administrativen Verfahrensabläufen und informellen politischen Koordinierungsstrukturen geprägt, durch das in vielen Fällen ein Interessensausgleich zwischen dem Bund und den Ländern ermöglicht wird.² Wenn es trotz der im Regelfall umfangreichen fachlichen wie politischen Koordinierung bei unterschiedlichen Positionen zwischen der Länderkammer einerseits und dem Bundestag und der Bundesregierung andererseits innerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens bleibt, die sich bis zur Abstimmung im zweiten Durchgang im Bundesrat nicht ausgleichen lassen, können im Rahmen des Vermittlungsverfahrens ein oder gegebenenfalls mehrere weitere Einigungsversuche unternommen werden. Im Erfolgsfall liegt als Ergebnis des Vermittlungsverfahrens ein Einigungsvorschlag vor, der allerdings von Bundestag und Bundesrat noch bestätigt werden muss, ehe das durch den Einigungsvorschlag modifizierte Gesetz in Kraft treten kann. Der Vermittlungsausschuss selbst verfügt somit über keine übergeordnete Entscheidungsbefugnis, aber den vom Vermittlungsausschuss vorgelegten Einigungsvorschlägen, die tatsächlich auch einen Kompromiss zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit im Vermittlungsausschuss beinhalten, stimmen Bundestag und Bundesrat in aller Regel im Nachgang auch zu. Dies unterstreicht die Gestaltungskraft, die dem Ausschuss gerade in Zeiten unterschiedlicher Mehrheiten zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat zukommt.³

Als gemeinsamer Ausschuss des Deutschen Bundestages und des Bundesrates ist der Vermittlungsausschuss paritätisch mit je 16 Mitgliedern beider Organe besetzt, darunter eines je Bundesland. Von den 16 Mitgliedern des Bundestages darf jede Fraktion die Anzahl an Mitgliedern in den Ausschuss entsenden, die ihrem Stärkeverhältnis entspricht. Je nach parteipolitischer Konstellation im Bundestag und Bundesrat können die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuss damit sehr unter-

2 Vgl. Schmedes, Hans-Jörg 2017: Regieren im semi-souveränen Parteienbundesstaat? Die administrativen und politischen Koordinierungsstrukturen im deutschen Föderalismus, Manuskript im Begutachtungsverfahren der Zeitschrift für Parlamentsfragen; Lennartz, Jürgen/Kiefer, Günther 2014: Föderale Willensbildung auf Bundesebene: Die Koordinierung von Länderinteressen im Bundesrat, in: Die Öffentliche Verwaltung 5, S. 181-191.

3 Vgl. Scherf, Henning/Bücker, Christian 2011: Der Vermittlungsausschuss: Stellung, Kompetenzen, Besetzung und Verfahren, in: Jun, Uwe/Leunig, Sven (Hrsg.): 60 Jahre Bundesrat, Baden-Baden, S. 134.

schiedlich sein. Von Bedeutung kann dies werden, sofern die Mitglieder des Ausschusses, die den Oppositionsparteien im Bund angehören, über die Mehrheit von 17 der insgesamt 32 Stimmen im Vermittlungsausschuss verfügen, da der Ausschuss Beschlüsse gemäß § 8 seiner Geschäftsordnung mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder fasst. Liegt diese „Geschäftsordnungs-“ bzw. „Verfahrensmehrheit“ bei den Oppositionsparteien, können diese beispielsweise auch die Beratung von Gesetzen im Ausschuss vertagen, ohne ein Vermittlungsverfahren förmlich zu beenden. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Oppositionsparteien mittels Verfahrensmehrheit auch über die Möglichkeit verfügen, den Abschluss eines Vermittlungsverfahrens durch Vertagungsbeschlüsse hinauszuzögern. Denkbar ist ein solches Hinauszögern sogar bis zum Ende der Wahlperiode, an dem alle nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsvorhaben dem Grundsatz der Diskontinuität anheimfallen. Faktisch verfügt eine Verfahrensmehrheit der Opposition im Vermittlungsausschuss damit über die Möglichkeit, auch das Zustandekommen eines Einspruchsgesetzes durch anhaltende Vertagung im Vermittlungsausschuss zu verhindern.⁴

In der zurückliegenden 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages lagen die Verfahrensmehrheit im Vermittlungsausschuss ab Juni 2012 und die absolute Mehrheit der Stimmen im Bundesratsplenum ab Februar 2013 und bis zum Ende der Wahlperiode bei den Oppositionsparteien. Verantwortlich für die Verfahrensmehrheit im Vermittlungsausschuss auf Seiten der Opposition ab Juni 2012 war neben der Wahl in Schleswig-Holstein, die zu einem Machtwechsel von einer schwarz-gelben auf eine rot-grün geführte Regierung führte, auch eine Veränderung unter den vom Bundestag in den Vermittlungsausschuss entsandten Mitgliedern. Durch das Ausscheiden von zwei Bundestagsabgeordneten der Fraktion von CDU und CSU, deren Mandate als sogenannte „Überhangmandate“ nicht nachbesetzt werden konnten, verlor die Unionsfraktion zwei Sitze, was das Stärkeverhältnis der Fraktionen untereinander dahingehend veränderte, dass die Union im Vermittlungsausschuss einen Sitz an die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen abgeben musste.⁵ Der Verfahrensmehrheit im Vermittlungsausschuss folgte mit dem Regierungswechsel in Niedersachsen am 19. Februar 2013 auch die Mehrheit der Oppositionsparteien in der Länderkammer, sodass diese in Folge zu allen Gesetzen den Vermittlungsausschuss hätte anrufen und durch ihre Verfahrensmehrheit im Vermittlungsausschuss auch deren Beratung immer wieder hätte vertagen können. Das eigentlich suspensiv angelegte Veto der Länderkammer bei Einspruchsgesetzen hätte sich durch diese Mehrheitskonstellation somit als ein absolutes Veto auswirken können.

Neben einer Verzögerung kann eine Verfahrensmehrheit der Regierungs- oder der Oppositionsseite auch ein Vermittlungsergebnis durch den Ausschuss gegen die jeweils andere Seite beschließen lassen, das dann zwar mehrheitlich zustande gekommen ist,

4 Vgl. *Podschull-Wellmann, Silke* 2013: Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der siebzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Achtzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen, Schriftenreihe der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Berlin. <http://www.vermittlungsausschuss.de/SharedDocs/auschuesse-termine/va/ergebnis/taetigkeit-17wp-titel-lang.pdf?blob=publicationFile&v=4>. (08.07.2016), S. 37.

5 Vgl. ebenda, S. 33-34 und S. 39-40.

aber eben gerade nicht auf einem Kompromiss beruht. In einem solchen Fall spricht man von einem „unechten“ Vermittlungsergebnis, da das Ergebnis nicht Ausdruck eines vermittelnden Kompromissvorschlages ist. Solche „unechten“ Vermittlungsergebnisse können etwa zustande kommen mit dem Ziel, den öffentlichen Druck auf die jeweils andere Seite zum Einschwenken auf die eigene Linie zu erhöhen. Sie führen aber im Regelfall nur dazu, dass entweder der Bundestag oder der Bundesrat die Zustimmung zu dem derart modifizierten Gesetz verweigert bzw. erneut den Vermittlungsausschuss anruft, soweit das Anrufungsrecht des jeweiligen Organs durch eine bereits erfolgte Anrufung noch nicht verwirkt ist.⁶

Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat den Vermittlungsausschuss innerhalb einer Frist von drei Wochen nach Zugang des Gesetzesbeschlusses des Deutschen Bundestages anrufen und erst nach Abschluss eines Vermittlungsverfahrens seinen Einspruch gegen das Gesetz einlegen. Bei Zustimmungsgesetzen können neben dem Bundesrat auch der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss jeweils einmal anrufen, sobald der Bundesrat einem Gesetz seine Zustimmung verweigert hat, so dass es insgesamt bis zu drei Vermittlungsverfahren zu einem solchen Gesetz geben kann. Auch bei Zustimmungsgesetzen gilt für den Bundesrat die dreiwöchige Frist, innerhalb derer ihm eine Anrufung des Vermittlungsausschusses möglich ist, wohingegen das Grundgesetz dem Bundestag und der Bundesregierung eine „angemessene Frist“ zur Einberufung zubilligt.

Einberufen werden kann der Vermittlungsausschuss vom Bundesrat mit dem Ziel, einen Gesetzesbeschluss des Bundestages abzuändern, zu ergänzen oder aufzuheben. In der Praxis hat sich jedoch als häufigstes Anrufungsziel die Abänderung eines Gesetzes erwiesen⁷, wobei die Anrufung entweder mit konkreten Änderungswünschen versehen werden oder als offene Forderung auf die grundlegende Überarbeitung des Gesetzes abzielen kann. Bundesregierung und Bundestag ist die Anrufung mit dem Ziel der Aufhebung des Gesetzes verwehrt, da sie sich ansonsten innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens in Widerspruch zu ihrer vorangegangenen Haltung setzen würden, doch können auch sie den Vermittlungsausschuss offen und damit ohne weitere Konkretisierung des damit verfolgten Ziels anrufen.⁸

Das Ziel eines Vermittlungsverfahrens besteht darin, konfliktäre Positionen zu einem Gesetz durch einen Einigungsvorschlag in einen Ausgleich zu bringen. Falls sich die Ausschussmitglieder nicht auf eine Einigung verständigen können, kann das Vermittlungsverfahren frühestens in der dritten Sitzung zu dem Gesetz abgeschlossen werden. Zu beachten ist allerdings, dass einzelne Sitzungen auch vertagt oder unterbrochen werden können, so dass sich fortsetzende Sitzungen nicht notwendigerweise als eigenständige Sitzungen zählen. Andererseits können Sitzungen bei entsprechenden Verfah-

6 Vgl. Lennartz/Kiefer 2014 (Fn. 2), S 189.

7 Vgl. Podschull-Wellmann 2013 (Fn. 4), S. 16.

8 Vgl. ebenda.

rensmehrheiten faktisch auch en bloc abgehalten werden, sofern sich die Beteiligten einig in ihrer Uneinigkeit sind.⁹

Wenn der Einigungsvorschlag das zugrundeliegende Gesetz modifiziert, stimmen zunächst der Deutsche Bundestag und anschließend der Bundesrat über das Gesetz in der neuen Fassung ab. Bestätigt der Vermittlungsausschuss das Gesetz, zu dem er angerufen worden ist, in unveränderter Form, ist eine erneute Beschlussfassung des Bundestages nicht erforderlich.

Dem Vermittlungsausschuss kommt gerade in Zeiten gegenläufiger Mehrheitsverhältnisse eine hohe Gestaltungskraft zu.¹⁰ Seine Ergebnisse finden im Regelfall eine hohe politische Akzeptanz sowie die Bestätigung des Bundestages und des Bundesrates, was ihn zu einer „effizienten Institution politischer Deliberation“¹¹ werden lässt. Wie sich sein Wirken in der 17. Wahlperiode niederschlug, wird im folgenden Kapitel beleuchtet.

3. Institutionelle Blockaden durch inkongruente Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat? Erkenntnisse aus der 17. Wahlperiode

Für eine Analyse konfliktärer Gesetzesvorhaben ist zunächst die Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse in der Länderkammer von Bedeutung. Zu Beginn der 17. Wahlperiode konnte sich die aus Union und FDP gebildete Bundesregierung zunächst auf eine politisch entsprechende Mehrheit in der Länderkammer stützen, die sie allerdings nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2010 und der aus ihr resultierenden Bildung einer rot-grünen Minderheitsregierung an Rhein und Ruhr im Juli 2010 verlor. Durch eine Reihe von Ländern, die von SPD und Union gemeinsam regiert wurden, hatten fortan weder das Regierungs- noch das Oppositionslager im Bundesrat eine eigene Mehrheit. Nachdem, wie bereits oben dargestellt, im Juni 2012 die Geschäftsmehrheit im Vermittlungsausschuss an die Oppositionsparteien gefallen war, lag die absolute Mehrheit nach dem Regierungswechsel in Niedersachsen am 19. Februar 2013 bis zur Bundestagswahl am 22. September 2013 auch im Plenum der Länderkammer bei den sogenannten „A-Ländern“¹².¹³

9 Vgl. Lennartz/Kiefer 2014 (Fn 2), S. 189.

10 Vgl. etwa Scherf/Bücker 2011 (Fn. 3), S. 148.

11 Lhotta, Roland 2002: Konsens und Konkurrenz in der konstitutionellen Ökonomie bikameraler Verhandlungsdemokratie. Der Vermittlungsausschuss als effiziente Institution politischer Deliberation, in: Oberreuter, Heinrich/Kranenpohl, Uwe/Sebal, Martin (Hrsg.): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, S. 93-117.

12 Mit dem Begriff der „A-Länder“ werden die Länder mit SPD-geführter Regierung bezeichnet, vgl. Lehmbruch, Gerhard 1998: „A-Länder“ und „B-Länder“: Eine Anmerkung zum Sprachgebrauch, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 29 (2), S. 348-350.

13 Vgl. Podschull-Wellmann 2013 (Fn. 4), S. 34-36.

Ausweislich des jährlichen Handbuches des Bundesrates¹⁴ wurden in der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages in den Jahren 2009 bis 2013 insgesamt 844 Gesetzesvorlagen beim Deutschen Bundestag eingebracht, entweder durch die Bundesregierung, durch den Bundesrat oder aus der Mitte des Bundestages selbst. 553 Gesetze wurden sodann vom Deutschen Bundestag beschlossen, dem Bundesrat zugeleitet und von diesem beraten. Zu insgesamt 43 Gesetzgebungsvorhaben wurde der Vermittlungsausschuss zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat einberufen, was einer Anrufungsquote von rund 7,8 Prozent entspricht.¹⁵ 18 dieser insgesamt 43 Anrufungen und somit knapp 42 Prozent fielen dabei in die vergleichsweise kurze Zeit zwischen Erreichen der A-Länder-Mehrheit im Bundesrat und dem Ende der Wahlperiode.¹⁶ Von den 553 vom Deutschen Bundestag beschlossenen und dem Bundesrat zugeleiteten Gesetzen wurden insgesamt 543 Gesetze vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet, was somit bei zehn Gesetzesvorhaben nicht der Fall war.¹⁷ Dies ergibt, zumindest auf den ersten Blick, eine Quote von 1,8 Prozent der Gesetzesvorhaben, bei denen die Uneinigkeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesrat nicht ausgeräumt werden konnte.

Bei einer differenzierten Betrachtung dieser zehn nicht verkündeten Gesetze verringert sich diese Quote jedoch deutlich und reduziert sich auf ein einziges Vorhaben, das abschließend am Veto bzw. der Nicht-Zustimmung des Bundesrates scheiterte. Wie der in Tabelle 1¹⁸ dargestellten Übersicht über die zehn nicht verkündeten Gesetze der 17. Wahlperiode entnommen werden kann, sind darunter zunächst vier Gesetze, die von der Bundesregierung als nicht zustimmungsbedürftig ausgewiesen waren, also auch ohne eine explizite Zustimmung des Bundesrates hätten in Kraft treten können.¹⁹ Die Vorhaben, im Einzelnen das „Gesetz zur Ergänzung des Betreuungsgeldgesetzes“, das „Gesetz zur Förderung der Prävention“, das „Gesetz zur Verbesserung der Kontrolle der Vorstandsvergütung und zur Änderung weiterer aktienrechtlicher Vorschriften“ sowie das „Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostituti-

14 Vgl. *Bundesrat* 2016: Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 2016/2017, Stand: 20. Dezember 2016, Berlin/Bonn, S. 311.

15 Vgl. *Reus, Iris/Zohlnhöfer, Reimut* 2015: Die christlich-liberale Koalition als Nutznießer der Föderalismusreform? Die Rolle des Bundesrates und die Entwicklung des Föderalismus unter der zweiten Regierung Merkel, in: *Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hrsg.): Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*, Wiesbaden, S. 252.

16 Vgl. *Podschull-Wellmann* 2013 (Fn. 4), S. 36, 67-77.

17 Vgl. *Bundesrat* 2016 (Fn. 14).

18 Sofern nicht gesondert ausgewiesen, sind die im weiteren Verlauf dieses Kapitels gemachten Ausführungen Tabelle 1 und den zu der Tabelle angegebenen Quellen entnommen, insbesondere Podschull-Wellmann (2013: S. 49-77), *Horst, Patrick* 2014: Vetospieler Bundesrat? Die Länderkammer als Instrument der Opposition gegen die Regierung Merkel II (2009-2013), in: *Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, Baden-Baden, S. 456-470 sowie dem Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages, (DIP, www.dipbt.bundestag.de).

19 Bei einem dieser vier Gesetze, dem „Gesetz zur Ergänzung des Betreuungsgeldgesetzes“ (Drucksache 635/16), vertrat die Bundesratsmehrheit jedoch eine andere Einschätzung und stellte in der Sitzung vom 20. September 2013 die Zustimmungsbedürftigkeit fest.

onsstätten“, wurden vom Deutschen Bundestag jedoch erst in der letzten Sitzungswoche vor der Sommerpause am 27. bzw. 28. Juni 2013 und somit in der letzten Sitzungswoche vor der Bundestagswahl 2013 verabschiedet. Dem Bundesrat wurden sie zu seiner 904. Sitzung am 20. September 2013, mithin zwei Tage vor der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, zugeleitet, so dass der Vermittlungsausschuss schon alleine aus zeitlichen Gründen nicht mehr tagen konnte und ein Vermittlungsergebnis auch gar nicht mehr vom Deutschen Bundestag und dem Bundesrat hätte beschlossen werden können. Dies war für die Bundestagsmehrheit und die Bundesregierung allerdings durchaus absehbar und kann somit den Ländern nicht als Verhinderungs- oder Verzögerungstaktik angelastet werden.²⁰ Im Ergebnis fielen diese vier Gesetze mit dem Ende der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages dem Grundsatz der Diskontinuität anheim.

Das gleiche Schicksal ereilten das „Gesetz zur Verkürzung der Aufbewahrungsfristen sowie zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften“ und das „Gesetz zur Anpassung des Investmentsteuergesetzes und anderer Gesetze an das AIFM-Umsetzungsgesetz“, zu denen die Länderkammer allerdings bereits am 3. Mai 2013 bzw. am 7. Juni 2013 den Vermittlungsausschuss angerufen hatte, der in seiner letzten Sitzung vor der Bundestagswahl am 26. Juni 2013 beide Gesetze auch noch behandelte. Teile des „Gesetzes zur Verkürzung der Aufbewahrungsfristen sowie zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften“ wurden allerdings bereits innerhalb des Vermittlungsverfahrens zum „Gesetz zur Umsetzung der Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften“²¹ aufgenommen und in den Vermittlungsvorschlag vom 5. Juni 2013 integriert, der am 6. Juni 2013 vom Bundestag beschlossen wurde und am 7. Juni 2013 auch die Zustimmung des Bundesrates erhielt. Das „AIFM-Steueranpassungsgesetz“ wurde im Vermittlungsausschuss am 26. Juni 2013 zwar ergebnislos vertagt, unmittelbar nach der Bundestagswahl jedoch wieder aufgegriffen. Am 8. November 2013 wurde das Vorhaben als Initiative der Länder in den Bundestag eingebracht und von diesem am 28. November 2013 beschlossen, so dass es nach der Zustimmung des Bundesrates am 29. November 2013 doch in Kraft treten konnte.

Ebenfalls einen erfolgreichen Neuanlauf, allerdings noch innerhalb der 17. Wahlperiode, gab es beim „Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages“. Nachdem die Länderkammer dem Gesetz am 14. Dezember 2012 mit Verweis auf nicht eingehaltene Zusagen bei der Verständigung aller Länder mit dem Bund vom 24. Juni 2012 im Vorfeld der Ratifizierung des Fiskalvertrages durch Bundestag und Bundesrat die Zustimmung verweigerte, gleichzeitig aber auch keine Mehrheit für die Anrufung des Vermittlungsausschusses zustande kam, scheiterte das Gesetz zunächst, da in Folge weder die Bundesregierung noch der Bundestag den Vermittlungsausschuss anriefen.²² Bereits im Januar 2013 beschlossen die Regierungsfractionen von CDU/ CSU und FDP einen neuerlichen Gesetzesentwurf unter gleichem Namen, der am 31. Januar 2013 vom

20 Vgl. auch *Reus/Zohnhöfer* 2015 (Fn. 15), S. 252-253.

21 Drucksache 47/13.

22 Vgl. Plenarprotokoll der 904. Sitzung des Bundesrates, S. 566-569.

Bundestag angenommen wurde. Nach der am 1. März 2013 mehrheitlich erfolgten Anrufung des Vermittlungsausschusses durch die Länderkammer wurde das Gesetz unverändert vom Vermittlungsausschuss am 26. Juni 2013 bestätigt und erlangte am 5. Juli 2013 in dieser Form auch die Zustimmung des Bundesrates, nachdem jedoch insbesondere die Forderung der Länder nach der Umsetzung der sogenannten Entflechtungsmittel zeitgleich im „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens ‚Aufbauhilfe‘ und zur Änderung weiterer Gesetze“²³ vorgesehen wurde. Weitere Regelungen des ursprünglichen und im Jahr 2012 gescheiterten „Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes“ hinsichtlich der gemeinsamen Finanzierung der Investitions- und Betriebskosten von 30.000 zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen fanden Eingang in das „Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege“²⁴, das der Bundestag am 31. Januar 2013 beschloss und dem der Bundesrat am 1. Februar 2013 zustimmte.

Ebenfalls in der Bundesratssitzung vom 1. Februar 2013 wurde das Jahressteuergesetz 2013 behandelt, dem die Länder jedoch in dieser Sitzung zum zweiten Mal und damit abschließend die Zustimmung versagten. Das vom Bundestag bereits am 25. Oktober 2012 beschlossene Gesetz war dem Bundesrat bereits für seine Sitzung am 23. November 2012 zugeleitet worden, erhielt jedoch nicht die Zustimmung der Länderkammer. In dem anschließenden Vermittlungsverfahren, das durch die Bundesregierung initiiert wurde, gelang es in der Sitzung des Vermittlungsausschusses am 12. Dezember 2012, in fast allen zwischen Bund und Ländern strittigen Punkten einen Konsens zu erzielen. Am Widerstand der CDU scheiterte jedoch eine Einigung zur Frage der steuerlichen Gleichstellung von eingetragenen Lebenspartnerschaften mit der Ehe, auch wenn bereits damals ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts erwartet wurde, das den Gesetzgeber genau hierzu auffordern würde – was das Bundesverfassungsgericht am 7. Mai 2013 dann auch tat. Da die Oppositionsparteien im Bundestag auf diese Gleichstellung beharrten und dank einer entsprechenden Anzahl an Länderstimmen hierfür auch eine Mehrheit im Vermittlungsausschuss zustande bringen konnten, kam es am 12. Dezember 2012 gegen die Stimmen der Regierungsfractionen zu einem sogenannten „unechten“ Vermittlungsergebnis. Diesem versagte die Koalition im Bundestag am 17. Januar 2013 die Zustimmung, und dem daraufhin im Bundesrat erneut zur Abstimmung stehenden unveränderten Jahressteuergesetz 2013 versagte wiederum die Länderkammer am 1. Februar 2013 ihr Plazet. Gleichwohl wurden die Regelungen des Gesetzes in der Fassung des Vermittlungsvorschlags vom 12. Dezember 2012 mit Ausnahme der steuerlichen Gleichstellung von homosexuellen Lebenspartnerschaften mit der Ehe innerhalb des zugehörigen Vermittlungsverfahrens am 5. Juni 2016 in das „Gesetz zur Umsetzung der Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften“²⁵ integriert, dem der Bundestag am 6. Juni 2013 und der Bundesrat am 7. Juni 2013 zustimmten. Die vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 7. Mai 2013 wiederum

23 Drucksache 531/13.

24 Drucksache 44/13.

25 Drucksache 47/13.

geforderte steuerliche Gleichstellung von eingetragenen gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften mit der Ehe wurde mit dem „Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes in Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2013“ hergestellt, dem der Bundestag am 27. Juni 2013 und der Bundesrat am 5. Juli 2013 zustimmten.²⁶

Ebenfalls zweimal hatte der Bundesrat in der 17. Wahlperiode über die Frage der Zustimmung zum „Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich“ zu entscheiden. Strittig bei diesem Vorhaben waren insbesondere Fragen der Infrastrukturfinanzierung sowie der Ausgestaltung der Anreizregulierung für die Infrastrukturentgelte. Vor diesem Hintergrund rief der Bundesrat am 7. Juni 2013 zunächst den Vermittlungsausschuss an, der das Verfahren hierzu jedoch ohne Einigung am 26. Juni 2016 beendete. Eine erneute Beschlussfassung über das unveränderte Gesetz durch den Bundestag war nicht notwendig. Der Bundesrat verweigerte am 5. Juli 2013 dem Vorhaben abschließend die Zustimmung, was das Gesetz zunächst zum Scheitern brachte. In der 18. Wahlperiode wurde das Vorhaben mit dem „Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich“ erneut aufgegriffen und erhielt am 7. Juli 2016 die Zustimmung des Bundestages sowie am 8. Juli 2016 die Zustimmung des Bundesrates.²⁷

Einzig das „Gesetz zu dem Abkommen vom 21. September 2011 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt in der Fassung vom 5. April 2012“, das erstmals am 23. November 2012 sowie im Anschluss an ein von der Bundesregierung initiiertes, faktisch jedoch ergebnislos verbliebenes Vermittlungsverfahren²⁸ am 1. Februar 2013 erneut im Bundesrat mit der Frage der Zustimmung auf der Tagesordnung der Länderkammer stand, scheiterte nach deren Versagung endgültig, ohne dass es einen erneuten Anlauf zur Ratifizierung dieses oder eines modifizierten Abkommens gegeben hätte. Ziel des Abkommens war es, deutsche Steueransprüche gegenüber Inhabern von Schwarzgeldkonten in der Schweiz durchzusetzen, wobei die vereinbarten Regelungen im Umgang mit dem bei schweizerischen Banken angelegten Geld bereits sehr frühzeitig in der innenpolitischen Debatte in Deutschland kritisiert wurden. Ausschlaggebend für die Ablehnung des Abkommens durch die Länderkammer dürften letztlich die Motive der Steuergerechtigkeit und der Steuerehrlichkeit gewesen sein, denen nach Dafürhalten der Bundesratsmehrheit durch die in dem Abkommen vorgesehenen Regelungen zur Amnestie für Steuerhinterzieher und deren geplanter Anonymität, durch die mangelnde Rückwirkung der geplanten Regelungen sowie die zu niedrige Besteuerung der Inhaber von Schwarzgeldkonten nicht ausreichend Genüge geleistet wurde. „Der ehrliche Steuerzahler darf am Ende nicht der Dumme sein“, resümierte der baden-württembergische Bundesratsminister Peter Friedrich (SPD) in der Bundesrats-

26 Drucksache 532/13.

27 Drucksache 371/16.

28 Der am 12. Dezember 2012 zustande gekommene Vermittlungsvorschlag empfahl die Aufhebung des Gesetzesbeschlusses, wurde aber mehrheitlich gegen die Stimmen der Koalitionsvertreter des Bundestages gefasst und formulierte somit ein „unechtes“ Vermittlungsergebnis.

debatte am 23. November 2012 die Gründe für die Nicht-Zustimmung seines Landes zu dem Gesetz.²⁹ Sein hessischer Kollege Michael Boddenberg (CDU) unterstrich in der erneuten Bundesratsdebatte am 1. Februar 2013 hingegen, die Länderkammer begehe „eine historische Unterlassung, wenn wir dem über einen langen Zeitraum ausgiebig ausgehandelten Abkommen [...] nicht zustimmen“³⁰, und betonte insbesondere die Höhe der Gelder, die dem Fiskus durch eine Ablehnung des Abkommens entgingen.³¹

Es ist sicherlich nicht ganz einfach, bei den Auseinandersetzungen um das Ratifizierungsgesetz zwischen parteipolitischen Ansichten und Interessen einerseits sowie sachpolitischen Erwägungen und Länderinteressen andererseits zu entscheiden.³² Aber dass die Einwände der Ländermehrheit (wie auch der Bundestags-Opposition) nicht bloß parteitaktischer Natur waren, sondern durchaus von sachgerechten, wenngleich auch parteipolitisch durchaus unterschiedlich auslegbaren Motiven geleitet wurden, ergibt sich aus dem Nachvollzug der Argumente aus den zugehörigen Debatten in Bundestag und Bundesrat. Dies wurde im Nachgang zu der Entscheidung auch dadurch deutlich, dass die Anzahl der Selbstanzeigen von Steuerhinterziehern im Folgenden erheblich stieg. Sicherlich kann das nicht ausschließlich auf das Scheitern des Steuerabkommens zurückgeführt werden, doch das Nicht-Zustandekommen der darin vorgesehenen Amnestie-Regelungen dürfte entscheidenden Anteil an der zwischenzeitlich deutlich gestiegenen Anzahl von Selbstanzeigen und den entsprechend gestiegenen Steuermehreinnahmen gehabt haben.³³ Würde man neben den Motiven der Steuergerechtigkeit und der Steuerehrlichkeit ein Länderinteresse auch schon alleine in den finanziellen Auswirkungen einer Ratifizierung bzw. Nicht-Ratifizierung dieses Abkommens sehen, dürfte

29 Vgl. Plenarprotokoll der 903. Sitzung des Bundesrates, 23. November 2012, S. 505.

30 Plenarprotokoll der 906. Sitzung des Bundesrates, 1. Februar 2013, S. 20.

31 Vgl. *Träger, Hendrik* 2013: Das Scheitern des Steuerabkommens mit der Schweiz. Warum versagte der Bundesrat zweimal seine Zustimmung, und was müsste bei neuen Verhandlungen beachtet werden?, *Zeitschrift für Politik* 60 (2), S. 162-181, S. 171-178). Trägers Analyse des Gesetzgebungsvorhabens enthält eine ausführliche Darstellung der umstrittenen Aspekte des Abkommens.

32 *Hendrik Träger* (2013, S. 178-181) macht eine „Parteiopolitisierung“ und „parteipolitischen Verhalten“ für das Scheitern des Gesetzes verantwortlich, zieht als Belege dieser These aber lediglich die (wenig unübliche) Vertretung „ähnlicher Positionen“ von „Mitgliedern der gleichen Partei [...] in Bundesrat und Bundestag“ sowie ein (ebenso wenig unübliches) parteipolitisches Abstimmungsverhalten in den Bundessratsausschüssen heran. *Horst* (2014, S. 464-465) bezeichnet hingegen die Unterscheidung zwischen Landes- und Parteiinteressen auch in diesem Fall als „problematisch“, bezeichnet aber die Schlussfolgerung als „unzulässig“, dass die Ländermehrheit „mit der Ablehnung des Steuerabkommens gegen ihre eigenen Interessen oder diejenigen der Ländermehrheit gehandelt hätten“.

33 Vgl. *Steuersünder-Daten: Aus Angst wird Geld*, in: *Die Welt* vom 09.08.2015: 17. <http://www.welt.de/print/wams/article144979454/Steuersuender-Daten-Aus-Angst-wird-Geld.html>, (14.07.2016), die hierzu ausführte: „Die Selbstanzeige ist eine Art Ablasshandel: Der Steuerhinterzieher zeigt sich selbst beim Finanzamt an, zahlt Steuern nach und geht dafür straffrei aus. [...] Während Schäuble mit der Schweiz über das geplante Steuerabkommen verhandelte, sank die Zahl der Selbstanzeiger. Offenbar hofften sie davonzukommen. Nachdem das Amnestie-Abkommen gescheitert war, stieg die Zahl der Selbstanzeigen auf Rekordniveau: 24.000 Anzeigen im Jahr 2013, 40.000 Anzeigen im Folgejahr. [...] Seit Januar 2015 gelten verschärfte Regeln für die Selbstanzeige. [...] Die Finanzbehörden sind überrascht, dass die Zahl der Selbstanzeiger dennoch ungebrochen hoch ist.“

es sogar in einem rein fiskalisch verstandenen Landesinteresse gelegen haben, dem völkerrechtlichen Vertrag die Zustimmung zu verweigern.

Aus der in Tabelle 1 enthaltenen Auflistung von zehn Gesetzen bleibt als Fazit mit dem Gesetz zum deutsch-schweizerischen Steuerabkommen nur ein einziges Gesetz aus der 17. Wahlperiode übrig, dem der Bundesrat abschließend die Zustimmung versagte und das im Folgenden nicht erneut aufgegriffen wurde bzw. dessen Regelungen nicht innerhalb eines anderen Gesetzgebungsverfahrens umgesetzt wurden. Dies senkt die zuvor errechnete Quote von 1,8 Prozent der vom Bundestag beschlossenen Gesetze, bei denen die Uneinigkeit zwischen Bundestag und Bundesrat nicht ausgeräumt werden konnte, deutlich ab: Streicht man die neun nicht zustande gekommenen Gesetze, deren materieller Regelungsgehalt in andere Gesetze integriert wurde, aus der Grundgesamtheit von 553 dem Bundesrat in der 17. Wahlperiode zur Zustimmung zugeleiteten Gesetzen, bleibt am Ende nur noch eines von 544 Gesetzen, dem der Bundesrat abschließend seine Zustimmung verweigert hat, was auf eine Ablehnungsquote von weniger als 0,2 Prozent hinausläuft.

4. Resümee: Konflikt und Konsens im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik

Der Bundesrat verkörpert das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Konkurrenzdemokratie und bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie und steht in dessen Mittelpunkt. Er ist eine zentrale Komponente der im Grundgesetz angelegten Verschränkung und Balancierung der öffentlichen Gewalt. Das föderale Miteinander zwischen dem Bund und den Ländern wird dabei überlagert von den Strukturen und Gesetzmäßigkeiten des Parteienwettbewerbs. Parteien und ihre internen Aushandlungsmechanismen wirken eng an der Kompromissuche im Bundesstaat mit, was in Abhängigkeit von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat unterschiedliche Folgen für die Verhandlungsarena zwischen dem Bund und den Ländern haben kann. In Zeiten unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat nimmt zwar einerseits die parteipolitische Orientierung und Blockbildung zu, was die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse erheblich beeinflusst. Andererseits wirken jedoch eine ganze Reihe von Faktoren einer rein parteipolitisch motivierten Blockadehaltung trotz Politikverflechtungsfälle³⁴ entgegen und befördert eher die im politischen System der Bundesrepublik angelegten „Züge einer Verhandlungsdemokratie“³⁵. Ein zentrales Forum dieser Verhandlungen ist der Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat.

34 Vgl. *Scharpf, Fritz W.* 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4), S. 323-356.

35 *Rudzio, Wolfgang* 2015: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 9. aktualisierte und erweiterte Auflage, S. 297; vgl. *Lehmbruch, Gerhard* 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 24-27.

Diese aus einer allgemeinen Betrachtung des deutschen Regierungssystems abgeleitete Beschreibung wird durch die hierin vorgenommene Analyse der Gesetzgebungsvorhaben aus der 17. Wahlperiode bekräftigt. Angesichts der im Juli 2010 wegbrechenden parteipolitischen Regierungsmehrheit in der Länderkammer sowie der ab Frühjahr 2013 im Bundesrat wirkenden Oppositionsmehrheit nahm nach außen hin der politische Wettbewerb zwischen den Regierungsparteien und den Oppositionsparteien zu, was sich in zahlreichen Anrufungen des Vermittlungsausschusses und in langwierigen Vermittlungsverfahren niederschlug. Bis auf das Gesetz zur Ratifizierung des deutsch-schweizerischen Steuerabkommens konnte jedoch zu allen anderen Gesetzen die Uneinigkeit zwischen Bundestag und Bundesrat ausgeräumt und unterschiedliche Positionen in einen Ausgleich gebracht werden, so dass man auch für diesen Zeitraum trotz der klaren parteipolitischen Blockbildung in beiden Verfassungsorganen von einer eher konkordanzdemokratisch geprägten Phase ausgehen und der These der Blockadeanfälligkeit widersprechen kann.

Tabelle 1: Übersicht über die nicht verkündeten Gesetze der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages

Name des Gesetzes, Drucksache	Zustim- mungsbe- dürftig	Datum 2. DG Bun- desrat	Vermittlungsausschuss	Ergebnis bzw. weiteres Verfahren
Jahressteuergesetz 2013, 632/12	ja	23.11.2012	Anrufung durch Bundes- regierung am 28.11.2012, Beschluss Vermittlungs- vorschlag am 12.12.2012.	Vermittlungsvorschlag abgelehnt durch Bundestag am 17.01.2013, keine Zustimmung zu unverändertem Gesetz durch Bundesrat am 01.02.2013, Gesetz damit gescheitert. Der Vermittlungsvorschlag vom 12.12.2012 wurde mit Aus- nahme der damals strittigen steuerlichen Gleichstellung einge- tragener Lebenspartnerschaften mit der Ehe als Ergänzung in das Gesetz zur Umsetzung der Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften integriert (VA-Vorschlag vom 05.06.2013, Beschluss Bundestag 06.06.2013, Zustim- mung Bundesrat 07.06.2013, Drs. 47/13). Die steuerliche Gleichstellung eingetragener Lebenspartnerschaften mit der Ehe erfolgte in Umsetzung eines entsprechenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts mit dem Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes in Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2013 (Beschluss Bundestag 27.06.2013, Zustimmung Bundesrat 05.07.2013, Drs. 532/13).

Name der Drucksache	Zustimmungsbedürftig	Datum 2. DG Bundesrat	Vermittlungsausschuss	Ergebnis bzw. weiteres Verfahren
Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, 689/12	ja	14.12.2012	Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses erhielt im Bundesrat am 14.12.2012, keine Mehrheit und wurde weder von der Bundesregierung noch vom Bundesrat gestellt.	Versagung der Zustimmung des Bundesrates zu dem Gesetz am 14.12.2012. In einem zweiten Anlauf nach weiteren intensiven Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern wurde ein von den Regierungsfractionen im Bundestag eingebrachtes Gesetz unter gleichem Namen von Bundestag (am 31.03.2013) beschlossen. Nach Bestätigung des Gesetzes im Vermittlungsausschuss am 26.06.2013 fand dieses am 05.07.2013 auch die Zustimmung des Bundesrates (Drs. 540/13), nachdem die Forderung der Länder nach Umsetzung der sogenannten Entflechtungsmittel zeitgleich im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze vorgesehen wurde (Beschluss Bundestag 28.06.2013, Zustimmung Bundesrat 05.07.2013, Drs. 531/13). Weitere Regelungen des ursprünglichen Gesetzes hinsichtlich der gemeinsamen Finanzierung der Investitions- und Betriebskosten von 30.000 zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen fanden Eingang in das Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Beschluss Bundestag 31.01.2013, Zustimmung Bundesrat 01.02.2013, Drs. 44/13).
Gesetz zu dem Abkommen vom 21. September 2011 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt in der Fassung vom 5. April 2012, 645/12	ja	23.11.2012	Anrufung durch Bundesregierung am 28.11.2012, Beschluss Vermittlungsvorschlag (Aufhebung des Gesetzes) am 12.12.2012.	Vermittlungsvorschlag abgelehnt durch Bundestag am 17.01.2013, keine Zustimmung zu unverändertem Gesetz durch Bundesrat am 01.02.2013, Gesetz damit gescheitert.

Name der Drucksache	Zustimmungsbedürftig	Datum 2. DG Bundesrat	Vermittlungsausschuss	Ergebnis bzw. weiteres Verfahren
Gesetz zur Verkürzung der Aufbewahrungsfristen sowie zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften, 316/13	ja	03.05.2013	Anrufung durch Bundesrat am 03.05.2016, VA hat Beratungen zu dem Gesetz in der Fortsetzung seiner 23. Sitzung am 26.06.2013 zum zweiten Mal vertagt.	Gesetz fiel mit dem Ende der 17. Wahlperiode des Bundeshauses der Diskontinuität anheim. Teile des Gesetzes wurden mit dem Gesetz zur Umsetzung der Amtshilfelinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (VA-Vorschlag vom 05.06.2013, Beschluss Bundestag 06.06.2013, Zustimmung Bundesrat 07.06.2013, Drs. 47/13) in Kraft gesetzt.
Gesetz zur Anpassung des Investmentsteuergesetzes und anderer Gesetze an das AIFM-Umsetzungsgesetz (AIFM-Steuer-Anpassungsgesetz – AIFM-StAnpG), 376/13	ja	07.06.2013	Anrufung durch Bundesrat am 07.06.2016, VA hat Beratungen zu dem Gesetz in seiner 24. Sitzung am 26.06.2013 vertagt.	Gesetz fiel mit dem Ende der 17. Wahlperiode des Bundeshauses der Diskontinuität anheim. Das Vorhaben wurde in der 18. Wahlperiode des Bundeshauses als gleichnamige Gesetzesinitiative des Bundesrates wieder aufgegriffen (Drs. 740/13, Beschluss Bundesrat am 08.11.2013) und abgeschlossen (Beschluss Bundestag 28.11.2013, Zustimmung Bundesrat am 29.11.2013, Drs. 784/13).
Gesetz zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich, 389/13	ja	07.06.2013	Anrufung durch Bundesrat am 07.06.2013, Vermittlungsverfahren am 26.06.2013 ohne Einigungsvorschlag abgeschlossen.	Erneute Beschlussfassung durch den Bundestag war nicht erforderlich, keine Zustimmung zu unverändertem Gesetz durch Bundesrat am 05.07.2013, Gesetz damit gescheitert. Das Vorhaben wurde in der 18. Wahlperiode mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich erneut aufgegriffen und abgeschlossen (Beschluss Bundestag 07.07.2016, Zustimmung Bundesrat 08.07.2016, Drs. 371/16).
Gesetz zur Ergänzung des Betreuungsgeldgesetzes (Betreuungsgeldergänzungsgesetz), 635/13	nein, laut Gesetzentwurf ja, laut Bundesrat	20.09.2013	Anrufung durch Bundesrat am 20.09.2013, der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig.	Gesetz wurde im VA nicht mehr behandelt und fiel mit dem Ende der 17. Wahlperiode des Bundeshauses der Diskontinuität anheim.

Name der Drucksache	Zustimmungsbedürftig	Datum 2. DG Bundesrat	Vermittlungsausschuss	Ergebnis bzw. weiteres Verfahren
Gesetz zur Förderung der Prävention, 636/13	nein	20.09.2013	Anrufung durch Bundesrat am 20.09.2013.	Gesetz wurde im VA nicht mehr behandelt und fiel mit dem Ende der 17. Wahlperiode des Bundestages der Diskontinuität anheim.
Gesetz zur Verbesserung der Kontrolle der Vorstandsvergütung und zur Änderung weiterer aktienrechtlicher Vorschriften (VorstKoG), 637/13	nein	20.09.2013	Anrufung durch Bundesrat am 20.09.2013.	Gesetz wurde im VA nicht mehr behandelt und fiel mit dem Ende der 17. Wahlperiode des Bundestages der Diskontinuität anheim.
Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten, 641/13	nein	20.09.2013	Anrufung durch Bundesrat am 20.09.2013.	Gesetz wurde im VA nicht mehr behandelt und fiel mit dem Ende der 17. Wahlperiode des Bundestages der Diskontinuität anheim.

Quelle: Angaben von Referat Z4 (Dokumentation) des Sekretariats des Bundesrates sowie *Podschull-Wellmann* (2013: 49-77), *Horst* 2014 (456-470) und eigene Recherche im Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages (DIP, www.dipbt.bundestag.de/) sowie auf der Internetseite des Vermittlungsausschusses 2016: Vermittlungsausschuss – Termine und Ergebnisse in der 17. Wahlperiode. <http://www.vermittlungsausschuss.de/VA/DE/archiv/to-archiv/17wp/termine-va-17wp-node.html> (Zugang: 6. Dezember 2016).

Die Verlockung des Zentralismus: Paradoxe Einstellungen der Bevölkerung zum föderalen Staatswesen, seinen Institutionen und zur einheitlichen Bildungspolitik

Thomas Petersen/Norbert Grube

Kürzlich klagte der ehemalige rheinland-pfälzische und thüringische Ministerpräsident Bernhard Vogel in einer privaten Gesprächsrunde, seiner Ansicht nach befände sich der Föderalismus in größter Gefahr. Trotz der großangelegten, von der Bevölkerung allerdings nur wenig zur Kenntnis genommenen Föderalismusreform im Jahr 2006¹, die doch eigentlich ausdrücklich der Stärkung des föderalen Systems hätte dienen sollen, sei das Gegenteil eingetreten: Immer mehr Kompetenzen seien auf den Bund übertragen worden. Die Länder hätten sich Stück für Stück ihre Kompetenzen „für Linsengerichte“ abkaufen lassen. Doch es sei schier aussichtslos, in der Öffentlichkeit auf dieses Problem hinzuweisen, denn offensichtlich interessiere sich niemand dafür.²

Man muss die negative Sicht Vogels auf die Entwicklung nicht vollständig teilen, um doch festzustellen, dass es zumindest bemerkenswert ist, welch geringe Rolle die teilweise Verwischung und Verlagerung der Kompetenzen von Bund und Ländern in der öffentlichen Diskussion zu spielen scheint. Auch aktuelle Umfrageergebnisse und Trenddaten des Instituts für Demoskopie Allensbach deuten darauf hin, dass vielen Bürgern die Prinzipien des Föderalismus wenig vertraut sind und ihnen ihre Verteidigung nur wenig am Herzen liegt.

1. Zufriedenheit mit der Demokratie und ihren Institutionen

Diese Feststellung bedeutet allerdings nicht, dass die Bevölkerung insgesamt mit dem Funktionieren des Staatswesens unzufrieden wäre oder ihm generell gleichgültig gegenüber stehen würde. Im Gegenteil: Anders als man angesichts anhaltender Diskussionen um Politikverdrossenheit, sinkende Wahlbeteiligungen und den Aufstieg populistischer Parteien annehmen könnte, sind die Bürger heute mit der Demokratie eher zufriedener als in früheren Jahrzehnten. So antworteten auf die Frage „Wie zufrieden sind Sie im Allgemeinen mit der Demokratie in der Bundesrepublik und unserem ganzen politischen System?“ im Januar 2017 73 Prozent der Befragten, sie seien mit der Demokratie „sehr zufrieden“ oder „zufrieden“, 17 Prozent sagten, sie seien damit nicht zufrieden.³ Knapp eineinhalb Jahrzehnte vorher, im November 2003, hatten sich nur 67 Prozent als sehr zufrieden oder zufrieden geäußert, 29 Prozent waren unzufrieden.

1 Vgl. Köcher, Renate (Hrsg.) 2009: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, Bd. 12: 2003-2009, Berlin/New York, S. 163.

2 Persönliche Mitteilung im Rahmen eines Treffens des „Deidesheimer Kreises“ am 6.-7. Mai 2017.

3 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 11066.

Vor allem die 1980er und 1990er Jahre, aber auch noch die ersten Jahre dieses Jahrhunderts waren von einem Verfall des Ansehens der politischen Parteien und Institutionen gekennzeichnet. Neben gesellschaftlichen Konflikten um politische Neubewertungen, etwa von Umweltschutz, Friedenspolitik, Sozialstaatsentwicklung und auch Parteienfinanzierung, die Folgen für die Reputation der Volksparteien hatten, mochte die zunehmende Unzufriedenheit mit politischen Parteien und Institutionen auch die Folge einer in dieser Zeit weitaus überwiegend und zunehmend negativ wertenden Berichterstattung der führenden Massenmedien gewesen sein.⁴ So antworteten auf die Frage: „Glauben Sie, man muss große Fähigkeiten haben, um Bundestagsabgeordneter zu werden?“ im Jahr 1972 63 Prozent der Bevölkerung mit „Ja“, 1991 waren es noch 35, 1996 24 Prozent. Auf diesem Niveau sind die Antworten seitdem geblieben.⁵ Ein weiteres Beispiel sind die Antworten auf eine Frage, bei der die Befragten gebeten wurden zu verschiedenen Institutionen anzugeben, ob sie von ihnen eine gute oder eine schlechte Meinung haben. Darunter waren auch die wichtigsten Institutionen des Bundes und der Länder. Auch hier zeigte sich ein deutlicher Rückgang der Zahl der positiven Urteile: 1974 hatten noch 49 Prozent eine „sehr gute“ oder „gute“ Meinung vom Bundestag. Bis 1995 war der Wert auf 26 Prozent gefallen. Diese Entwicklung musste als besorgniserregend angesehen werden, weil sie die Fundamente der repräsentativen Demokratie gefährdete, die letztlich nur dann funktionieren kann, wenn die Bürger den Parlamenten, deren Zusammensetzung sie selbst durch Wahl bestimmen, ein Mindestmaß an Vertrauen entgegenbringen.

Allerdings erkennt man an der Frage nach der Meinung über die Institutionen auch deutlich, dass sich die Entwicklung mittlerweile wieder umgekehrt hat: Ungefähr seit der Jahrhundertwende wächst wieder der Anteil derjenigen, die über die zentralen Institutionen des Staates eine positive Meinung äußern. Im Prinzip die gleiche Entwicklung zeigt sich bei einer ähnlich konstruierten Frage, bei der die Befragten nicht um ihre Meinung über die betreffenden Institutionen gebeten wurden, sondern wie sehr sie ihnen vertrauen.⁶ Ob es sich um den Bundestag, die Bundesregierung, den Bundesrat oder die Regierungen der Bundesländer handelt, überall ist – von tagespolitischen Schwankungen abgesehen – nach den scheinbar unaufhaltsam negativer werdenden Urteilen der Bürger seit etwa eineinhalb Jahrzehnten wieder eine positivere Entwicklung zu verzeichnen (Grafik 1). Weitere Indikatoren aus anderen Allensbacher Fragen deuten in die gleiche Richtung. Es spricht damit einiges dafür, dass es sich bei diesem Befund um eine echte Trendwende von potentiell großer Tragweite handelt. Der auch in

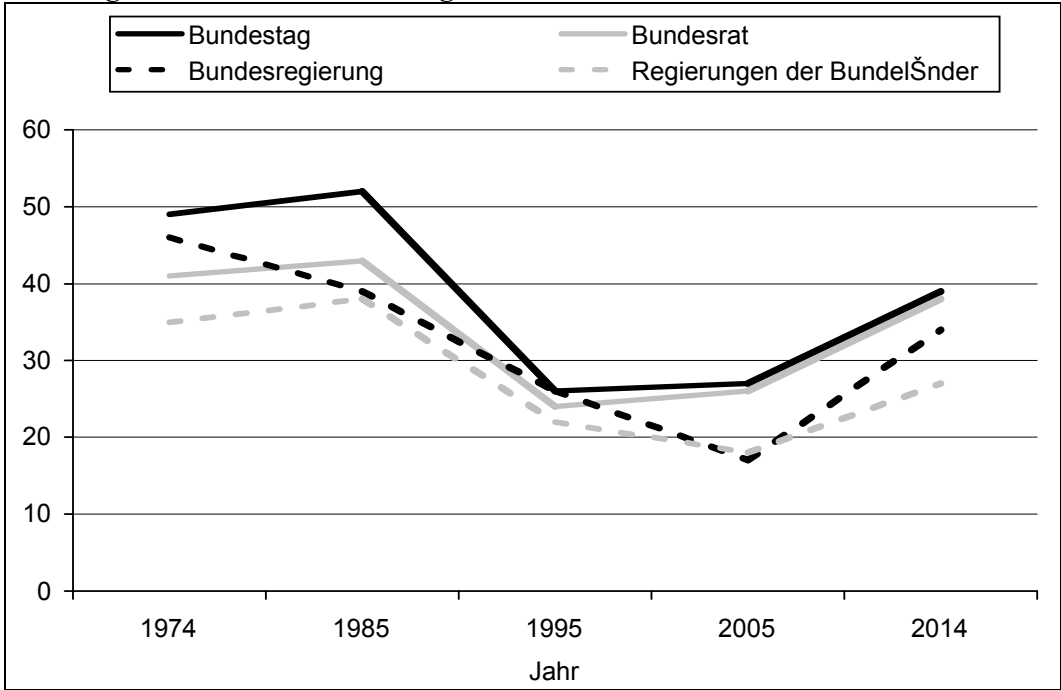
4 Vgl. hierzu *Kepplinger, Hans Mathias* 1998: Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, Freiburg, bes. S. 178-205. Zum zeithistorischen Kontext des Ansehensverlusts politischer Parteien: *Conze, Eckart* 2009: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München, 2009, S. 594-609.

5 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 2085, 5053, 6038, 11022.

6 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 5055, 7072, 11027, 11063.

anderen westlichen Ländern über Jahrzehnte hinweg beobachtete Verfall des Institutionenvertrauens⁷ ist zumindest in Deutschland vorerst beendet.

Grafik 1: Gute Meinung über staatliche Institutionen (in Prozent der Befragten)
Frage: „Es gibt verschiedene Ämter und Einrichtungen, die für die politischen Entscheidungen in Deutschland von Bedeutung sind. Einige davon stehen auf diesen Karten. Könnten Sie die Karten bitte auf dieses Blatt verteilen, und zwar je nachdem, ob Sie darüber eine eher gute oder eher schlechte Meinung haben?“ (Kartenspiel- und Bildblattvorlage).
 - „Sehr gute“ oder „Gute Meinung“ –



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 3010, 4061, 6019, 7071, 11022.

2. Wissen um die Aufgaben des Bundesrats

Es ist also nicht eine mangelnde Zufriedenheit mit dem Zustand des demokratischen Staatswesens, die das öffentliche Desinteresse am Föderalismus begründet, sondern eine nach wie vor verbreitete Unkenntnis der föderalen Strukturen und ihrer Funktionen und damit verbunden wohl auch eine geringe oder sehr unterschiedlich vorhandene Einsicht in den Wert des föderalen Staatsaufbaus. Bereits in den Gründerjahren der Bundesrepublik war die Landespolitik nur auf geringes Interesse der Bevölkerung gestoßen. Diese Zurückhaltung gegenüber landespolitischen Fragen ist nicht nur mit Vorbehalten gegenüber manchen soeben neu gegründeten und noch wenig Identifikation vermittelnden Bundesländern zu begründen, sondern wohl auch mit generellen Vorbehalten gegenüber

7 Vgl. hierzu z. B. Patterson, Thomas E. 1994: Out of Order, New York, S. 23; Moy, Patricia/Pfau, Michael 2000: With Malice Toward All? The Media and Public Confidence in Democratic Institutions, Westport.

demokratischem Parlamentarismus bei gleichzeitiger Sehnsucht nach Sicherheit, Ordnung und individuellem Wohlstand.⁸ Bei Umfragen in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bayern antworteten 1954 zwischen 75 und 89 Prozent der Befragten, Landtagsdebatten interessierten sie nicht besonders.⁹ Da war es nur folgerichtig, dass sich auch das Wissen über diese Ebene der Politik in engen Grenzen hielt. Ebenfalls 1954 stellte das Institut für Demoskopie Allensbach die Frage: „In Bonn gibt es außer dem Bundestag noch den Bundesrat. Können Sie mir sagen, wozu der Bundesrat da ist?“ Gerade acht Prozent der Befragten wussten die richtige Antwort. Eineinhalb Jahrzehnte später, hatten immerhin schon 85 Prozent der Bevölkerung etwas vom Bundesrat gehört, aber nur 36 Prozent hatten eine zumindest ungefähr richtige Vorstellung davon, wer im Bundesrat vertreten ist.¹⁰

An dieser Situation hat sich bis heute nur wenig geändert. Im November 2013 stellte das Allensbacher Institut die Frage: „Wissen Sie vielleicht, wie der Bundesrat zusammengesetzt ist, wer seine Mitglieder sind?“ Dazu überreichten die Interviewer eine Liste mit fünf Punkten zur Auswahl, darunter zwei richtige und drei falsche. 38 Prozent der Befragten gaben daraufhin korrekterweise an, dass die Ministerpräsidenten der Länder im Bundesrat sitzen, 18 Prozent wussten, dass außerdem auch Minister der Länder Mitglieder des Bundesrates sind. Immerhin 23 Prozent glaubten fälschlicherweise, dass Abgeordnete des Bundestages im Bundesrat sitzen, 17 Prozent vermuteten Mitglieder der Landtage, vier Prozent Vertreter von Verbänden, Gewerkschaften und Kirchen im Bundesrat.¹¹

Auch die Funktion des Bundesrats steht vielen Bürgern nicht klar vor Augen. Bei der ebenfalls im November 2013 gestellten Frage „Wissen Sie zufällig, welche Aufgaben der Bundesrat hat, wofür er zuständig ist?“ wählten 60 Prozent der Befragten aus einer Liste den korrekten Punkt aus: „Vertritt die Interessen der Länder beim Bund“. Fast ebenso viele, 58 Prozent wussten, dass der Bundesrat neben dem Bundestag die Gesetzgebung des Bundes bestimmt. Doch viele hatten auch falsche Vorstellungen. So meinten 25 Prozent, der Bundesrat prüfe, ob die Gesetze von den Bundesländern eingehalten werden, ebenso viele vermuteten, dass der Bundesrat dazu da sei, die Politik der Länder aufeinander abzustimmen.¹² Von einer tiefen, weit verbreiteten Kenntnis der Vorgänge im föderalen Staat zeugen alle diese Antworten nicht.

8 Vgl. Neumann, Erich Peter/Noelle, Elisabeth 1954: Antworten. Politik im Kraftfeld der öffentlichen Meinung, Allensbach, S. 21-22.

9 Vgl. Grube, Norbert 2009: Nähe und Distanz. Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren Bundesrepublik Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 149-160 (S. 152).

10 Vgl. *Institut für Demoskopie Allensbach* 1969: Der Bundesrat. Allensbacher Archiv, IfD-Bericht Nr. 1608.

11 Vgl. Allensbacher Archiv IfD-Umfrage Nr. 11017.

12 Vgl. ebenda.

3. Wenig Verständnis für den Nutzen föderaler Strukturen

Vor diesem Hintergrund wird es verständlich, dass die Bevölkerung auch wenig Verständnis für die Vorteile eines föderalen Systems aufbringt. Eine im Jahr 2013 gestellte Frage lautete:

Wenn Sie einmal an die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern denken, was finden Sie da besser: wenn die einzelnen Bundesländer möglichst viele Dinge selber regeln können, oder wenn die meisten Dinge in Deutschland einheitlich geregelt werden?

Gerade 22 Prozent der Befragten sprachen sich daraufhin dafür aus, dass die Bundesländer möglichst viel selbst regeln sollten. 2007 hatten bei derselben Frage noch 30 Prozent für diese föderale Option votiert. Fast zwei Drittel, 62 Prozent, fanden es 2007 und 2013 besser, wenn möglichst viel einheitlich geregelt wird.¹³

Es gibt in der Bevölkerung nur wenig Verständnis für den Gedanken, dass der Wettbewerb zwischen den Bundesländern für die Bundesrepublik als Ganzes von Nutzen sein könnte (wie es übrigens auch auf anderen Gebieten, vor allem in der Wirtschaftspolitik, nach wie vor erhebliche Skepsis gegenüber dem Wettbewerbsgedanken gibt¹⁴). Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang das Ergebnis einer Dialogfrage, bei der den Befragten ein Bildblatt überreicht wurde, das zwei Personen im Schattenriss zeigte. Beiden war, wie in einem Comic, eine Sprachblase zugeordnet. Die eine Figur sagte: Meiner Meinung nach ist es wichtig, dass die Länder auch auf Bundesebene erheblichen Einfluss ausüben können. Das stärkt die Eigenständigkeit der Länder und führt dazu, dass sich im Wettbewerb der Länder untereinander die besten Ideen durchsetzen.

Die Gegenposition lautete: Wenn die Bundesländer zu viel Einfluss haben, führt das doch nur zu einer Vielzahl von unterschiedlichen Gesetzen und Vorschriften und somit auch zu unterschiedlichen Lebensbedingungen in den einzelnen Ländern. Oft wären aber einheitliche Regelungen besser und übersichtlicher.

Die Frage zu diesem Dialog lautete: „Wer von beiden sagt eher das, was auch Sie denken?“ 29 Prozent der Befragten entschieden sich im November 2013 für das erste, 55 Prozent für das zweite Argument.¹⁵

In einem solchen Klima ist es nicht überraschend, dass das Verständnis für die Notwendigkeit gesonderter Landesregierungen insgesamt zurückgeht. Im September 1995 stellte das Allensbacher Institut zum ersten Mal die Frage: Wie empfinden Sie das, haben Sie alles in allem mehr Vorteile dadurch, dass es hier in Deutschland Bundesländer mit eigenen Regierungen gibt, oder sehen Sie da für sich eher Nachteile?

Damals glaubten 42 Prozent der Deutschen, die Existenz der Landesregierungen brächte ihnen mehr Vor- als Nachteile. Schritt für Schritt ging diese ohnehin nur laue Unterstützung für die Länderregierungen zurück: 2007 versprach sich von ihnen ein Drittel Vorteile, 2013 war es nur noch ein gutes Fünftel (Grafik 2). Vor dem Hinter-

13 Vgl. ebenda; Köcher 2009 (Fn. 1), S. 160.

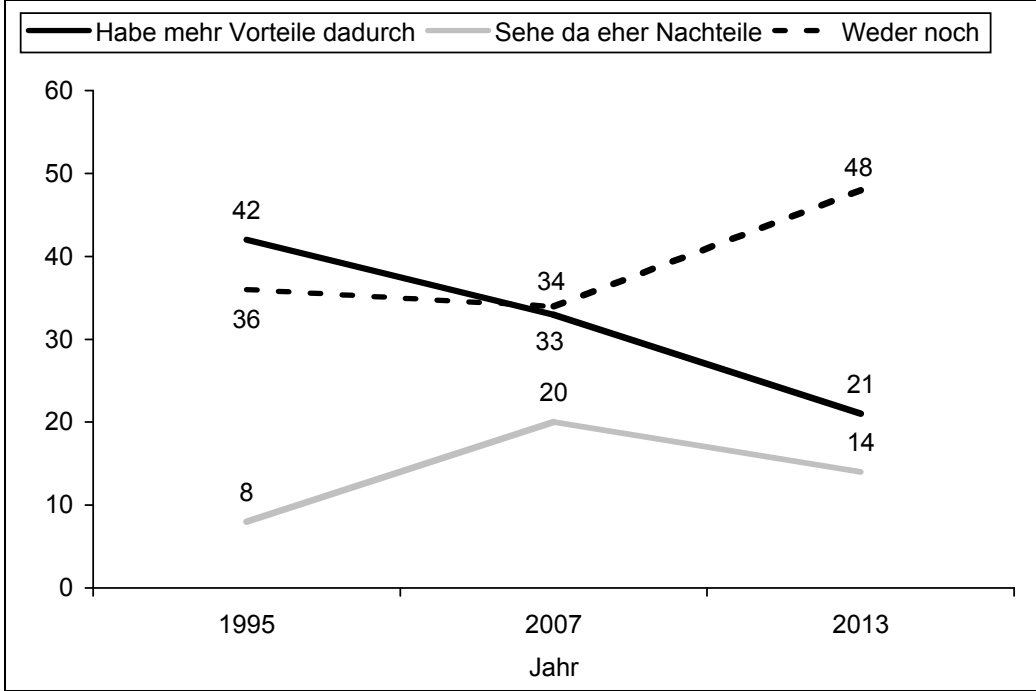
14 Vgl. Petersen, Thomas 2013: Stille Liebe zur Planwirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.) vom 27.11.2013, S. 8.

15 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 11017.

grund einer solchen Entwicklung darf es nicht verwundern, dass aus der Bevölkerung kaum Widerspruch zu hören ist, wenn Kompetenzen der Länder an den Bund übertragen werden.

Grafik 2: Hat man durch die Existenz von Landesregierungen Vorteile?

Frage: „Wie empfinden Sie das: Haben Sie alles in allem mehr Vorteile dadurch, dass es hier in Deutschland Bundesländer mit eigenen Regierungen gibt, oder sehen Sie da für sich eher Nachteile?“



An 100 fehlende Prozent: Unentschieden, Weiß nicht.
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 6019, 10009, 11017.

Allerdings waren zumindest 2007 die Bekundungen, ob man die Existenz von Bundesländern mit eigenen Regierungen für vorteilhaft hält, je nach Bundesland sehr unterschiedlich verteilt.¹⁶ Während sich in Bayern und Baden-Württemberg die Befragten zu 46 bzw. 44 Prozent fast mehrheitlich positiv dazu stellten und auch in Schleswig-Holstein und den norddeutschen Stadtstaaten immerhin noch knapp zwei Fünftel die Existenz ihres Bundeslandes mit Regierungsvollmachten unterstützten, beurteilten in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, dem Saarland, in Hessen und vor allem in Rheinland-Pfalz weniger als ein Drittel das Bestehen ihrer Länder mitsamt ihrer Regierungen als vorteilhaft. Von den ostdeutschen Ländern reihte sich sogar nur Thüringen in diesen Kreis ein, während in Sachsen-Anhalt nur elf Prozent die Existenz ihres Bundesland für vorteilhaft erachteten und damit noch deutlich weniger als in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und vor allem Sachsen. Die Beurteilungen föderaler Strukturen hängen demnach auch stark von den Wahrnehmungen vor Ort und möglicherweise von

16 Vgl. Köcher 2009 (Fn. 1), S. 159.

landestypisch-medialen Darstellungen ab und sind entsprechend heterogen und uneinheitlich.

Diese Ergebnisse bedeuten dabei keineswegs, dass die Bürger den Föderalismus als solchen grundsätzlich ablehnen. Vielmehr deuten die soeben dargestellten Datenbefunde darauf hin, dass die jeweilige Herkunft aus oder die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Bundesland mal mehr, mal weniger ausgeprägt, ein wesentliches Element der Bindung und der eigenen Identität sind. Mitte der 1980er Jahre fragte das Allensbacher Institut in einigen regionalen Umfragen danach, ob die Befragten stolz seien, Bayern, Hamburger oder Hessen zu sein. Des Ergebnis: Die befragten Bayern waren zu 33 Prozent „unbedingt“ stolz darauf Bayern zu sein. Weitere 34 Prozent meinten, sie seien „überwiegend“ stolz darauf.¹⁷ Hamburger waren ebenfalls zu 33 Prozent „unbedingt“ und sogar zu 40 Prozent „überwiegend“ stolz,¹⁸ bei den Hessen war der Heimatstolz mit 26 bzw. 37 Prozent ein wenig gedämpfter.¹⁹ Was diese Zahlen bedeuten, wird klar, wenn man sie mit dem Anteil derjenigen vergleicht, die zum gleichen Zeitpunkt sagten, sie seien stolz darauf, Deutsche zu sein. Hier lagen die Werte mit 32 Prozent „unbedingt“ und 43 Prozent „überwiegend“ auf dem gleichen Niveau.²⁰ Die Identifikation mit dem eigenen Bundesland war also ebenso stark wie die mit der gesamten Nation, und es spricht nichts dafür, dass sich daran seitdem etwas Grundlegendes geändert hat.

So stößt folgerichtig auch die seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland immer wieder diskutierte Idee, kleinere Bundesländer zu einem größeren Bundesland zusammenzulegen, zwar durchaus auf eine gewisse Zustimmung bei der Bevölkerung, aber nur so lange nicht das eigene Land davon betroffen ist. Auf die Frage „Halten Sie es grundsätzlich für eine gute Idee, die Zahl der Bundesländer zu verringern und einzelne Bundesländer zusammenzulegen, oder halten Sie das für keine gute Idee?“ antworteten im November 2013 53 Prozent, sie hielten das für eine gute Idee. Deutlich anders fielen die Antworten auf die Frage aus: „Wenn das Bundesland, in dem Sie leben, mit einem anderen Bundesland zusammengelegt würde: Wären Sie damit einverstanden oder nicht einverstanden?“ Hier zeigte sich, dass weniger als ein Drittel aller Befragten mit der Idee einverstanden war. Besonders die Bewohner jener Länder, bei denen der Gedanke an eine solche Fusion nahe liegt, zeigen keine größere Bereitschaft, ihr Land mit einem benachbarten Bundesland zusammenzulegen: So sind die Hamburger und Bremer keineswegs bereit, die – offizielle – Unabhängigkeit ihrer „Freien (und) Hansestädte“ aufzugeben.²¹ Man erkennt, wie stark der Gedanke des Föderalismus eigentlich noch immer im Selbstverständnis der Deutschen lebendig ist, nicht zuletzt auch in kleinen Ländern, die von einer Fusion mehrere Bundesländer wahrscheinlich profitieren würden. Die dezentrale Grundstruktur mit starken regionalen Eigenheiten und einer Vielzahl von Machtzentren anstelle einer einzigen großen zentralen Metropole, der alle Provinzen

17 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 6603.

18 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 4160.

19 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 4185.

20 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 4012-14.

21 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 11017.

untergeordnet sind, war und ist seit Jahrhunderten eine spezifische Eigenschaft der politischen Kultur in Deutschland.²² Doch der Stolz auf und die Identifikation mit der regionalen Identität auf der einen Seite und die Einsicht in den praktischen Nutzen föderaler politischer Strukturen sind zwei verschiedene Dinge. Es sieht so aus, als wäre den meisten Deutschen die formelle, d.h. die offizielle Unabhängigkeit ihres Heimat-Bundeslandes erheblich wichtiger als seine tatsächliche Eigenständigkeit im Alltag.

4. Der Wunsch nach zentraler Regelung

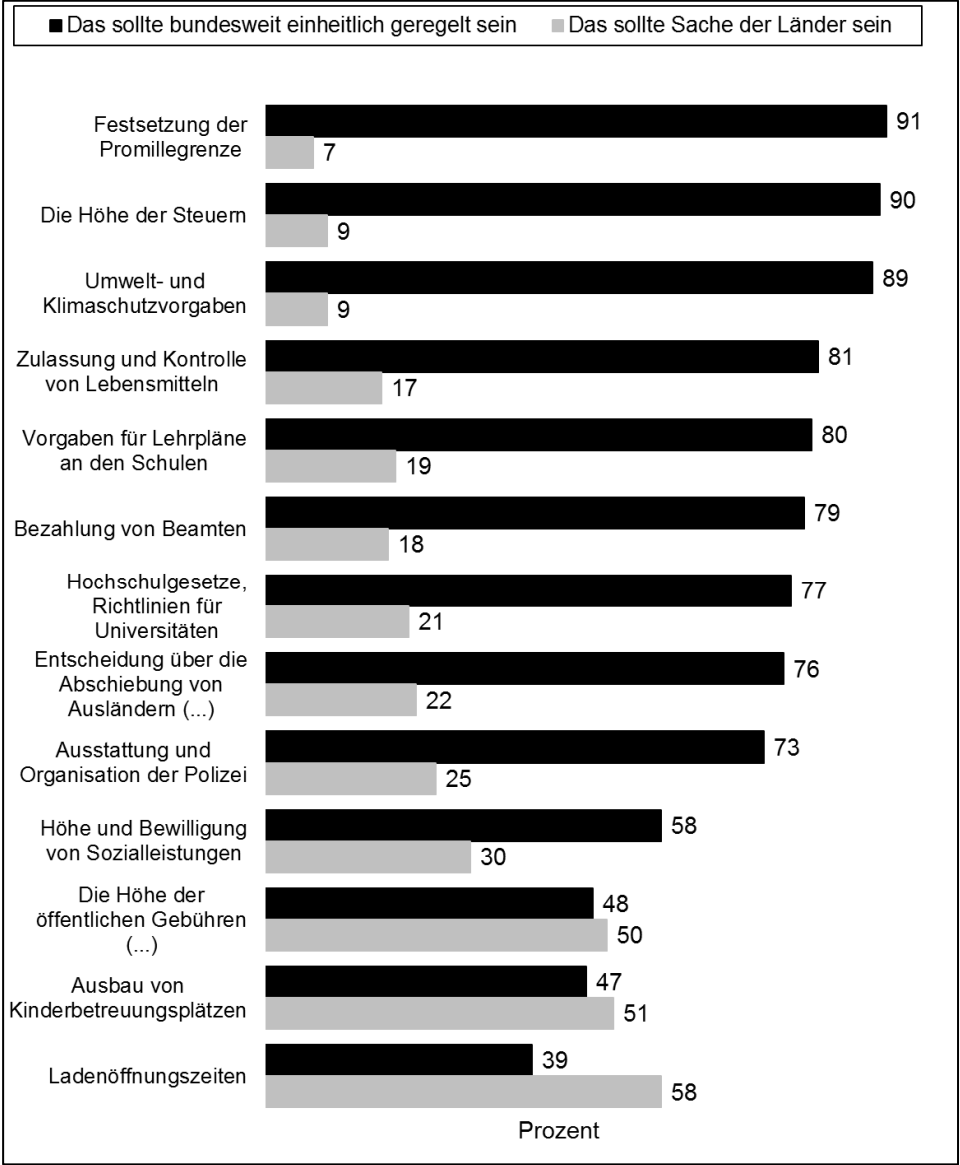
Man kann annehmen, dass auch der hohe Stellenwert der Gleichheit – und damit Wunschvorstellungen von Vereinfachung, Erleichterung und Übersichtlichkeit – in der Gesellschaft dazu beiträgt, dass die Bevölkerung trotz aller Identifikation mit ihrer Region bei sehr vielen politischen Themen eine starke Präferenz für zentrale Regelungen zeigt. Seit 1995 wurde in Bevölkerungsumfragen wiederholt die Frage gestellt, welche Dinge besser bundessweit einheitlich geregelt, und welche Sache der Länder sein sollten. Bei nur drei von 20 zur Auswahl gestellten Politikbereichen sagte eine Mehrheit, sie sollten besser auf Länderebene geregelt werden: Die Festlegung der Ladenöffnungszeiten, der Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen und die Festlegung der Gebühren für staatliche Dienstleistungen, wie die Ausstellung von Pässen, die KFZ-Zulassung oder die Müllentsorgung. Bei letzteren beiden Punkten ist die Mehrheit zugunsten der Länder äußerst knapp, so dass als einziges Gebiet, auf dem die Bevölkerung die Kompetenz eindeutig auf Seiten der Länder angesiedelt sehen will, die Ladenöffnungszeiten übrig bleiben. Bei allen anderen Punkten, darunter auch klassische Länderkompetenzen, wie die Ausbildung und Organisation der Polizei, die Lehrpläne an den Schulen oder die Hochschulgesetzgebung, sprach sich eine klare Mehrheit für bundeseinheitliche Regelungen aus (Grafik 3).

22 Vgl. Osterhammel, Jürgen 2009: Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München, S. 592.

Grafik 3: Was sollte der Bund regeln und was die Länder?

Frage: „Schauen Sie sich bitte einmal diese Karten durch. Was davon sollte Ihrer Meinung nach bundesweit einheitlich geregelt sein, und was sollte Sache der Länder sein? Bitte verteilen Sie die Karten entsprechend auf das Blatt hier“ (Kartenspiel- und Bildblattvorlage)

- Auszug aus den Angaben –



An 100 fehlende Prozent: Unentschieden, keine Angabe.
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 11017.

Die Neigung der Deutschen, für sehr viele Politikbereiche zentrale Regelungen zu fordern, zeigt sich nicht nur, wenn man nach den gewünschten Kompetenzen für Bund und Länder fragt, sondern auch bei Fragen der Europapolitik. Die Klage, wonach ein sich immer zentralistischer gebärdendes Europa gegen den Willen der Bevölkerung immer mehr Kompetenzen an sich zieht, ist in den letzten Jahren so sehr zum festen Bestandteil der öffentlichen Diskussion geworden, dass nur noch selten jemand die Überlegung

anstellt, ob diese Behauptung denn überhaupt stimmt. Tatsächlich kann man zeigen, dass, wenn man auf einer ganz allgemeinen Ebene fragt, die Bürger sich für die Rückverlagerung von Kompetenzen von der europäischen auf die nationale Ebene aussprechen.²³ Sobald man aber nach konkreten Politikbereichen fragt, fallen die Antworten ganz anders aus. Im Mai 2008 stellte das Allensbacher Institut eine Frage, für verschiedene vorgestellte Politikfelder anzugeben, bei welchen dieser Gebiete eine einheitliche europäische Regelung wünschenswert sei und bei welchen nicht. Bei allen vorgelegten Themen war eine deutliche Mehrheit der Ansicht, sie sollten in Europa einheitlich geregelt werden. 93 Prozent forderten eine auf europäischer Ebene einheitliche Kriminalitätsbekämpfung, fast ebenso viele eine gemeinsame Umweltpolitik und eine einheitliche Kennzeichnung von Lebensmitteln. 83 Prozent befürworteten einheitliche Regelungen im Straßenverkehr, 54 Prozent meinten, man sollte in den Mitgliedsstaaten der EU die Steuern und Abgaben einheitlich regeln. Ebenfalls eine Mehrheit, 52 Prozent, sprach sich für einheitliche Lehrpläne an den Schulen aus.²⁴ Es spricht nichts dafür, dass die Antworten heute grundsätzlich anders ausfallen würden als damals. Zumindest haben sich die Einstellungen der Deutschen bei anderen Fragen, die die Europäische Union betreffen, seitdem weitaus weniger verändert als man angesichts der aktuellen Diskussion um die EU annehmen könnte, und keineswegs nur zum Negativen.²⁵ Klagen über Einmischungen der EU in nationale Kompetenzen und über angebliche Vorschriften zu Krümmungswinkeln von Bananen sind weit verbreitet und wohlfeil, doch sie ignorieren den Drang der Bevölkerung zum Zentralismus. Ginge es nach den Bürgern, würden eher noch mehr als weniger Dinge auf europäischer Ebene geregelt.

5. Verlust des Wettbewerbsgedankens

Dieser Drang zum Zentralismus ist nicht nur für die Akzeptanz der EU bei der Bevölkerung gefährlich, weil die Initiativen zu europäischen Vereinheitlichungen in der Regel ja nicht von der Europäischen Kommission selbst kommen, sondern aus den Mitgliedstaaten, die sich dann über angebliche Einmischung beklagen. Vielmehr droht er auf Dauer auch den Föderalismus in Deutschland von innen auszuhöhlen. Bei aller Pflege der regionalen Identität, bei aller Identifikation mit dem eigenen Bundesland ist doch die Versuchung, die Länder Stück für Stück zu entmachten, offensichtlich sehr groß: Man wünscht sich die Unabhängigkeit, aber die Lebensbedingungen sollen unbedingt überall gleich sein, die Polizei soll in allen Ländern gleich ausgestattet sein, die Kinder sollen bei einem Umzug in der Schule keine Schwierigkeiten bekommen, die Universitäten die gleiche Ausstattung haben, die Straßen die gleiche Qualität usw. Das alles lässt sich

23 Vgl. Petersen, Thomas 2016: Die öffentliche Meinung, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Baden-Baden, S. 181-190 (S. 183-184).

24 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10020, Mai 2008.

25 Vgl. Petersen, Thomas 2013: Die öffentliche Meinung. In: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013*. Baden-Baden, S. 347-356 (S. 348-354).

letztlich nur mit massiven Eingriffen in die Entscheidungskompetenz der Länder verwirklichen. Der Wettbewerbsgedanke geht dabei verloren.

Von diesem Geist war auch die jahrzehntelange Diskussion um den Länderfinanzausgleich geprägt. Eine in den Jahren 1998 bis 2013 dreimal gestellte Frage lautete: Manche Kritiker sagen, dass durch den Länderfinanzausgleich die ärmeren Länder keine Anstrengungen zum Sparen unternehmen und eigentlich auch keinen Anreiz haben, aus eigener Kraft stärker zu sparen. Finden Sie, da ist etwas dran, oder glauben Sie das nicht?

Jeweils etwa die Hälfte der Befragten antwortete, da sei etwas dran, 2013 waren es 45 Prozent. 40 Prozent sagten dagegen: „Das glaube ich nicht.“²⁶ Doch diese Erkenntnis führte nicht dazu, dass die Bevölkerung den Länderfinanzausgleich in Frage stellte. Zwischen dem September 1995 und dem November 2013 wurde insgesamt siebenmal die Frage gestellt, ob man es richtig findet, dass ein solcher Länderfinanzausgleich existiert. Stets antworteten klare Mehrheiten mit „Ja“.²⁷ Und ebenfalls im November 2013 sagte eine klare relative Mehrheit von 49 zu 32 Prozent, man solle nicht nur allgemein einen gewissen finanziellen Ausgleich zwischen den Ländern organisieren, sondern den Ausgleich auch in seiner Form und Höhe unverändert lassen. Selbst im Geberland Hessen war die Zustimmung nicht geringer als im Bundesdurchschnitt, lediglich in Bayern und – noch ausgeprägter – Baden-Württemberg sprach sich eine Mehrheit dafür aus, die Transferzahlungen zu verringern.²⁸

Es ist angesichts dieser Ergebnisse nur folgerichtig, aber auch bezeichnend, dass nach der im Oktober 2016 beschlossenen Neuregelung des Länderfinanzausgleichs die Höhe der Zahlungen unangetastet bleiben, ein erheblicher Teil der Kosten aber vom Bund übernommen werden soll, der im Gegenzug Kompetenzen von den Ländern übernimmt. Man kann annehmen, dass Bernhard Vogel auch an diesen Beschluss dachte, als er sagte, die Länder würden sich ihre Unabhängigkeit für Linsengerichte abkaufen lassen.

6. Paradoxe Meinungsbilder in der Bildungspolitik: für Zentralismus, schulische Autonomie und länderspezifische Problemlösungen

Die Vielschichtigkeit in der Beurteilung föderaler Strukturen und Kompetenzen, die zum Teil in den Meinungsäußerungen zum Länderfinanzausgleich sichtbar wurde, zeigt sich auch in Umfragedaten zur Vereinheitlichung der Bildungspolitik. Seit Jahren weisen Repräsentativbefragungen deutliche Plädoyers der befragten Bevölkerung für eine bundeseinheitliche Bildungspolitik aus. „Eine klare Mehrheit für bundeseinheitliche Bildungsstandards“²⁹ – so lautete die 2008 veröffentlichte Schlussfolgerung der Bertelsmann-Stiftung, basierend auf einer Infas-Befragung im letzten Quartal 2007. Auch

26 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 5140, 10009, 11017.

27 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 6019, 7052, 7096, 10009, 10087, 11005, 11017.

28 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 11017.

29 Bertelsmann-Stiftung 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh, S. 22.

die Bevölkerungsbefragung des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Vodafone-Stiftung und im Rahmen des Deutschen Lehrpreises betonte 2010 prononciert: „Breite Front gegen Bildungsföderalismus.“³⁰ Mit diesen Worten sind die Ergebnisse folgender Frage zusammengefasst: Es wird ja häufig darüber diskutiert, wer für die Bildungspolitik, die Schulen zuständig sein sollte. Die einen sagen, für die Schulbildung sollte die Bundesregierung zuständig sein, um überall in Deutschland die gleiche Qualität der Schulen und ein einheitliches Bildungsniveau zu gewährleisten. Die anderen sagen, für die Schulbildung sollten die Bundesländer zuständig sein, damit es einen Wettbewerb um das beste Schulsystem zwischen den Ländern gibt. Welcher Meinung sind Sie?

61 Prozent sowohl der befragten Bevölkerung als auch der gleiche Anteil der interviewten, an allgemeinbildenden Schulen tätigen Lehrpersonen, die ein Jahr später, 2011, im selben Auftragszusammenhang fokussiert wurden, plädierten für die bildungspolitische Zuständigkeit der Bundesregierung.³¹ Ebenso waren sich die Lehrpersonen mit der befragten Bevölkerung zu jeweils fast drei Vierteln einig, die im Interview vorlegte Option, „bundesweit einheitliche Abschlussprüfungen, z.B. ein bundesweites Zentralabitur“ einzuführen, zu präferieren.³²

Doch die Allensbacher Umfragen 2010 und 2011 deuten eine keineswegs homogene, sondern vielmehr paradoxe Stimmungslage an. Darauf weisen die Daten zu der folgenden an Lehrpersonen adressierten Frage hin: Man hört ja manchmal den Vorwurf, dass sich Vorgaben der Schulbehörden im Schulalltag nur schwer umsetzen lassen, dem Schulalltag nicht gerecht werden. Teilen Sie diese Ansicht, oder teilen Sie sie nicht?³³

Nur zwölf Prozent der befragten Lehrpersonen wiesen diese im Interview präsentierte Meinung zurück, fast zwei Drittel folgten ihr jedoch. Von diesen 62 Prozent kritisierte wiederum ein gutes Fünftel, dass „zu wenig Zeit für die Umsetzung“ bürokratischer Vorgaben sei, zwölf Prozent beklagten, diese Vorgaben seien „oft realitätsfern, praxisfremd“.³⁴ Diese bildungshistorisch bekannte Klage über den vermeintlichen Gap zwischen administrativer, wissenschaftsbasierter Bildungsplanung und Anforderungen des Schulalltags³⁵ gilt es jedoch zu berücksichtigen, um die seit Jahren virulenten und medial unterstützten Forderungen, den Bildungsföderalismus zugunsten einer einheitlichen, von der Bundesregierung verantworteten Bildungspolitik aufzugeben, differen-

30 *Vodafone Stiftung (Hrsg.)* 2010: Aktuelle Fragen der Schulpolitik und das Bild der Lehrer in Deutschland. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach, S. 17.

31 Vgl. ebenda; *Vodafone Stiftung (Hrsg.)* 2011: Schul- und Bildungspolitik in Deutschland 2011. Ein aktuelles Stimmungsbild der Bevölkerung und der Lehrer. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach, S. 25.

32 Vgl. ebenda.

33 *Vodafone Stiftung* 2011 (Fn. 30), S. 23.

34 Ebenda.

35 Vgl. *Lundgreen, Peter* 1980: Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick. Teil I: 1770-1918, Göttingen, S. 35.

ziert zu reflektieren.³⁶ Zugleich folgten die Lehrpersonen zu fast gleichen Anteilen auch der im demoskopischen Fragebogen vorgelegten Option, „den Schulen mehr Freiheiten, etwa bei den Lehrplänen, der Einstellung neuer Lehrer usw. zu geben“, und erteilten mit deutlicher Mehrheit der in derselben Frage eingeschlossenen Gegenposition, ob es besser sei, „wenn (...) möglichst viel zentral geregelt wird, um einheitliche Bedingungen zu haben“, eine Absage.³⁷

Es scheint, dass die Option bundeseinheitlicher oder sogar von der Bundesregierung verantworteter Bildungspolitik für viele Lehrpersonen den Klang der Vereinfachung, Übersichtlichkeit und Erleichterung hat – nicht aber die damit stets auch verbundene Bürokratie, die bei Zentralregelungen unweigerlich auch immer eine Distanz zum konkreten Erfahrungs- und Handlungsort, also zur Schule, mit sich bringt. Geraten durch demoskopische Fragen Aspekte der Bildungsverwaltung und -autonomie in den Blick, werden eher praxis- und schulfeldnahe Optionen sichtbar. Diese Optionen sind vergleichbar mit demoskopisch erfragten Voten für Bürgernähe, mit der vor allem die föderale Ordnung der Bundesrepublik und die Landesregierungen in Verbindung gebracht werden.³⁸

Dass länderspezifische bzw. bürgernahe bildungspolitische Lösungen nicht verworfen werden sollen, zeigen auch die je Bundesland sehr unterschiedlichen schul- und bildungspolitischen Problemwahrnehmungen. So galt die Verkleinerung der Klassengröße bei 61 bis 68 Prozent der Befragten als vordringliches Problem vor allem in den westdeutschen Flächenländern Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und auch Bayern, während vor allem in den ostdeutschen Bundesländern Thüringen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern nur 44 bis 52 Prozent der dort Befragten die Klassengröße als Problem wahrnahmen.³⁹ Dafür wurde die Verringerung des Unterrichtsausfalls vor allem von Befragten aus Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Niedersachsen und Berlin als Problem angesehen, während im Saarland nur ein Drittel, in Thüringen und Hamburg nur etwa zwei Fünftel diesen Punkt betonten.⁴⁰ Diese Daten deuten an, dass der Wunsch nach einheitlicher Bildungspolitik mit regional unterschiedlichen Problemwahrnehmungen und Lösungsbedürfnissen in Schulfragen aufeinandertrifft. Wie vielschichtig die Beurteilung zur föderalen oder bundesstaatlichen Regelung des Schulwesens ist, belegt weiterhin die sehr unterschiedliche Eigen- und Fremdwahrnehmung des Bildungssystems. Im Gegensatz zur Bevölkerung im Bundesgebiet stellt die Bevölkerung in den jeweiligen Bundesländern auf die Allensbacher Frage, „welche Bundesländer haben Ihrer Meinung nach ein besonders gutes Bildungssystem?“ dem

36 Vgl. etwa *Schmoll, Heike* 2010: Allensbach-Umfrage: Deutsche wollen einheitlichere Bildungspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.) vom 02.04.2010. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-umfrage-deutsche-wollen-einheitlichere-bildungspolitik-1580435.html> (22.05.2017).

37 Ebenda, S. 26.

38 Vgl. *Köcher, Renate* 2012: Föderalismus im Spiegel der Demoskopie, in: *Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd. 3: Entfaltungsbereiche des Föderalismus*, Berlin/Heidelberg, S. 749-763 (S. 750-751).

39 Vgl. *Vodafone Stiftung* 2010 (Fn. 29), S. 8.

40 Vgl. ebenda, S. 9.

Bildungssystem in ihrem ‚Heimatland‘ stets ein deutlich besseres Urteil aus. Besonders deutlich zeigt sich dies in den manchen ostdeutschen Bundesländern: Das Thüringer Bildungssystem halten die Bundesbürger nur zu sieben Prozent für gut, die Thüringer selbst aber zu 32 Prozent. In Sachsen-Anhalt liegt das Verhältnis von vier zu 25 Prozent.⁴¹ Diese Daten deuten eine Kluft zwischen Erfahrungswissen und Landesstolz einerseits und Fremdwahrnehmung andererseits an. Sie weisen aber auch auf die Komplexität in Föderalismusfragen hin, gerade wenn man berücksichtigt, dass Forderungen nach bildungspolitischem Zentralismus, etwa nach einheitlichen Abschlussprüfungen, besonders in Ostdeutschland unterstützt werden – eine Präferenz, die man auch auf die jahrzehntelange Sozialisation in einer auf Einheit und Gleichheit ausgerichteten sozialistischen „Fürsorgediktatur“⁴² zurückführen kann.

Die Komplexität der Meinungsbilder zu Fragen, ob nun das Bildungssystem und die Schulpolitik bundeseinheitlich oder länderspezifisch geregelt werden solle, erfährt weitere Brisanz, wenn man bedenkt, dass seit den 1950er Jahren mehrere gesamtstaatliche Institutionen für koordinierende, harmonisierende Bildungsplanungen und Rahmengesetzgebungen existierten und auch gegenwärtig bestehen. Hier sind etwa die Kultusministerkonferenz (KMK) zu nennen, und außerdem der von 1953 bis 1965 bestehende Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen sowie der ihm nachfolgende Deutsche Bildungsrat und die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. Überdies haben die seit 2000 von der OECD durchgeführten internationalen PISA-Studien den Schulleistungsvergleich und den globalen Bildungswettbewerb erheblich angeheizt, somit auch zur Verabschiedung nationaler Bildungsstandards durch die KMK geführt und forcieren weltweite Harmonisierungstendenzen im Bildungssystem.⁴³ All diese Tendenzen erfahren zwar teilweise aktuelle Aufmerksamkeit, ihre Folgen für föderale, koordinierende bzw. vereinheitlichende Tendenzen in der Bildungspolitik scheinen von der Bevölkerung jedoch wenig wahrgenommen zu werden. Hier bedarf es weiterer Studien, um das zwischen abstrakten Forderungen nach zentraler, einheitlicher Bildungspolitik und erkennbaren konkreten landesspezifischen Wahrnehmungen des Schulwesens oszillierende paradoxe Stimmungsbild zu konturieren.

Denn ein Blick auf die benachbarte Schweiz zeigt, dass abstrakte Forderungen nach gesamtstaatlicher Harmonisierung und Koordinierung des Bildungswesens zwar eine starke Zustimmung in der Bevölkerung gefunden hat; so bei der Abstimmung 2006 zur

41 Vgl. Köcher 2012 (Fn. 37), S. 755.

42 Vgl. Jarausch Konrad H. 2012: Realer Sozialismus als Fürsorgediktatur. Zur begrifflichen Einordnung der DDR, in: Historical Social Research, Supplement 24, S. 249-272.

43 Vgl. Guckelberger, Annette 2012: Bildungs und Föderalismus, in: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd. 3: Entfaltungsbereiche des Föderalismus. Berlin/Heidelberg, S. 217-246; Tenorth, Heinz-Elmar 2014: Politikberatung und Wandel der Expertenrolle oder: Die Expertise der Erziehungswissenschaft, in: Fatke, Reinhard/Oelkers, Jürgen (Hrsg.): Das Selbstverständnis der Erziehungswissenschaft: Geschichte und Gegenwart (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 60). Weinheim, S. 139-171; Tröhler, Daniel 2010: Harmonizing the Educational Globe. World Polity, Cultural Features, and the Challenges to Educational Research, in: Studies in Philosophy and Education, Jg. 29, Nr. 1, S. 5-17.

neuen Bildungsverfassung.⁴⁴ Die folgende Umsetzung durch die „Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule“ (Harmos-Konkordat) hat infolge von Kontroversen, etwa über die Einführung von zwei obligatorischen Kindergartenjahren, jedoch wieder föderale Rückbesinnung und Eigensinnigkeit in zahlreichen zentral- und ostschweizer Kantonen hervorgerufen, in denen die Bevölkerung gegen den Beitritt zum Harmos-Konkordat gestimmt hat. Ein zentraler Aspekt dieser Opposition war unter anderem, dass der das Harmos-Projekt forcierenden Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) die demokratische Legitimität abgesprochen wurde. Gesamtstaatliche bildungspolitische Koordination wurde nun mit zentralistischer Bürokratie verbunden, die man in Deutschland fast aus den Vorbehalten gegen die EU-Behörden kennt.

7. Fazit

Was können nun die Landesregierungen tun, um dem schleichenden Verlust ihrer Eigenständigkeit entgegenzuwirken? Ein starkes Argument liegt noch immer in der föderalen Tradition und im landsmannschaftlichen Selbstverständnis der Bürger, das auch dazu führt, dass sie sich ihrer Landesregierung, gleich wie wenig Kompetenzen sie noch haben mag, nicht nur räumlich, sondern auch psychologisch wesentlich näher fühlen als der Bundesregierung. Eine Allensbacher Frage vom November 2013 lautete: Was meinen Sie: Wer kümmert sich mehr um die Sorgen und Wünsche der Bevölkerung, die Bundesregierung in Berlin oder die Regierung Ihres Bundeslandes?

50 Prozent der Befragten antworteten daraufhin, ihrer Meinung nach kümmere sich ihre Landesregierung mehr um die Menschen, nur neun Prozent entschieden sich für die Bundesregierung.⁴⁵ So sehr zentralstaatliche Regelungen auf verschiedenen Politikfeldern, insbesondere der Bildungspolitik, wohl mit Lösungen und Überschaubarkeit verbunden werden, die den Lebensalltag vereinfachen mögen, so unterschiedlich sind doch die Problemwahrnehmungen in den einzelnen Ländern. Die Verlockungen des Zentralismus sollten nicht darüber hinweg täuschen, dass in der Bevölkerung vielschichtige Stellungnahmen zu Gunsten föderaler Strukturen und länderspezifische Präferenzen in der Politikgestaltung aufscheinen.

44 Vgl. Criblez, Lucien/Manz, Karin 2011: Harmonisierung der Volksschule, in: Criblez, Lucien/Müller, Barbara/Oelkers, Jürgen (Hrsg.): Die Volksschule zwischen Innovationsdruck und Reformkritik, Zürich, S. 111-123.

45 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 11017.

Verfassungspolitik in Niedersachsen

Werner Reutter

1. Einleitung¹

Am 1. Mai 2011 feierte das Land Niedersachsen das 60-jährige Jubiläum seiner Verfassung. Die „Vorläufige Niedersächsische Verfassung“ (VNV), die am 1. Mai 1951 in Kraft trat, war am 13. April 1951 vom Landtag mit 107 Ja-Stimmen beschlossen worden; gegen die Annahme der Verfassung hatten 28 Abgeordnete votiert, drei weitere hatten sich enthalten.² Die Verfassung hatte deswegen den Zusatz des „Vorläufigen“, weil sie unter einem doppelten Vorbehalt stand: Zum einen enthielt Art. 61 VNV eine auflösende Bedingung. Denn danach sollte die Verfassung „ein Jahr nach Ablauf des Tages außer Kraft [treten], an dem das Deutsche [sic!] Volk in freier Entscheidung eine Verfassung beschließt“.³ Zum anderen stand die VNV ganz im Schatten des Grundgesetzes und enthielt weder einen Grundrechtskatalog noch eine Präambel. Sie war – im Sinne Hans Kelsens⁴ – eine Art „Vereinssatzung“ mit integrierender Funktion. Der endgültige Konstitutionsakt des Bundeslandes sollte also nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten erfolgen.

Unbeschadet ihres Charakters als Provisorium hatte die VNV gleichwohl 42 Jahre Bestand, auch wenn sie im Durchschnitt jedes dritte Jahr, nämlich zwölf Mal, novelliert wurde. Die Vorläufige Verfassung ist jedoch nicht, wie in Art. 61 VNV vorgesehen, ein Jahr nach der Vereinigung 1990 automatisch außer Kraft getreten, sondern galt bis zur Verabschiedung der aktuell geltenden Niedersächsischen Verfassung (NV). Mehr noch, die VNV war zugleich Blaupause der NV, und der verfassungsgebende Prozess war sowohl inhaltlich wie prozessual im Grunde bloße Verfassungsänderung. Es gab nämlich weder eine verfassungsgebende Versammlung noch wurde die neue Verfassung per Referendum angenommen. Denn der Landtag Niedersachsens hatte am 10. Oktober 1990 den „Sonderausschuss Niedersächsische Verfassung“ eingesetzt, der entsprechende Vorschläge erarbeiten sollte. Der Beratungs- und Entscheidungsprozess wurde dabei von Albert Janssen und Udo Winkelmann als „Verfassungsgebung durch Parteien“ ge-

1 Der Beitrag entstand im Rahmen eines von der DFG finanzierten Forschungsprojektes zur Verfassungspolitik in den Bundesländern (GZ: LO 1424/3-1).

2 Vgl. Ipsen, Jörn 2011a: 60 Jahre Niedersächsische Verfassung – Anmerkungen zu einem wenig beachteten Jubiläum, NdsVBl, S. 121-125; ders. 2011b: 60 Jahre Niedersächsische Verfassung. Ein Landesgesetz im Wandel der politischen Geschichte, in: Publicus, 2011, Nr. 5, S. 36-37, online veröffentlicht unter: www.publicus-boorberg.de (09.05 2017); Korte, Heinrich 1956: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F. Band 5, Tübingen, S. 1-158, hier S. 39.

3 Art. 61 VNV.

4 Zu diesem verfassungstheoretischen Verständnis von Hans Kelsen vgl. Ooyen, Robert Chr. van 2003: Der Staat der Moderne. Hans Kelsens Pluralismustheorie, Berlin.

kennzeichnet.⁵ Damit verweisen sie darauf, dass die Landesregierung keine Vorlage machte und auch ansonsten nicht am Entscheidungsprozess beteiligt war, dass es sich um eine Verfassungsänderung handelte, also um keine Neuschöpfung, und dass eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nur im Rahmen von Eingaben oder bei öffentlichen Anhörungen möglich war. Angenommen wurde die Verfassung von allen damals im Landtag vertretenen Fraktionen (CDU, SPD, FDP, Grüne). Um genau zu sein: Von 155 gesetzlichen Mitgliedern des Landtages stimmten 149 mit Ja, vier Abgeordnete fehlten bei der Abstimmung, und lediglich der Abgeordnete Krapp (CDU) lehnte wegen des fehlenden Gottesbezuges die Verfassung ab.⁶ In Kraft getreten ist die Verfassung schließlich am 1. Juni 1993.

Die seitdem angenommenen Verfassungsänderungen folgten – von einer Ausnahme abgesehen – dem Muster des verfassungsgebenden Prozesses: Die politische Exekutive spielte auch später keine Rolle, und Änderungen wurden fast immer von Fraktionen des Landtages initiiert. Die einzige Ausnahme in dieser Hinsicht stellte die ein Jahr nach Inkrafttreten der Verfassung verabschiedete Novelle dar. Bereits im Juni 1994 beschloss der Landtag, dem Antrag von 73 Abgeordneten stattzugeben und in die Niedersächsische Verfassung eine Präambel aufzunehmen, die einen Gottesbezug enthielt. Die Abgeordneten, die die Initiative ergriffen hatten und der CDU bzw. der FDP angehörten, hatten einen Gruppenantrag gestellt und damit das Anliegen der Volksinitiative „Verantwortung vor Gott und den Menschen in die Niedersächsische Verfassung“ in eine parlamentarische Initiative überführt.⁷ Allerdings fiel die Abstimmung über die Änderung denkbar knapp aus. Denn das Quorum von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder des Niedersächsischen Landtages von 104 Abgeordneten wurde gerade einmal um vier Stimmen überschritten; 43 Abgeordnete hatten mit Nein gestimmt, keiner hatte sich enthalten.⁸ Doch abgesehen von dieser ersten Änderung dominierten Fraktionen die Verfassungspolitik in Niedersachsen.⁹ Damit stellen sich zwei Fragen: Zum ersten, ob und inwieweit sich Funktionsprinzipien des Parteienwettbewerbs und der Mehrheitsdemokratie in einem Politikfeld geltend machen konnten, das durch ein erhöhtes Mehrheitserfordernis gekennzeichnet ist und als Paradebeispiel konsensdemokratischer Entscheidungsfindung gilt. Zum zweiten interessiert, ob und inwieweit der parlamentarische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess bei verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren Besonderheiten aufweist. Beiden Fragen wird in diesem Aufsatz nachgegangen, wobei allein die Änderungen nach Annahme der aktuellen Verfassung in der 12. WP und dem Ende der 16. WP in die Analyse einbezogen werden.¹⁰

5 Vgl. Janssen, Albert/Winkelmann, Udo 2003: Die Entwicklung des niedersächsischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in den Jahren 1990-2002, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F. Band 51, Tübingen, S. 301-342, hier S. 306 ff.

6 Vgl. Nds Landtag, PlPr 12/80 vom 13.05.1993, S. 7516 ff.

7 Vgl. Nds Landtag, Drs. 12/5971.

8 Vgl. Nds Landtag, PlPr 12/106 vom 19.05.1994, S. 10024 ff.

9 Vgl. Janssen, Albert/Winkelmann, Udo 2003 (Fn. 5).

10 Die Darstellung folgt in Aufbau und analytischer Perspektive: Reutter, Werner 2014: Sächsische Verfassungspolitik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des*

Tabelle 1: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe in Niedersachsen: betroffene Abschnitte (1993-2016)¹¹

	Anzahl der Artikel, die geändert werden sollten		Anzahl der Artikel, die geändert wurden	
	Abs.	(%)	Abs.	%
Grundlagen öffentlicher Ordnung				
- Präambel	2	6,7	1	7,1
- Grundlagen des Staates (Art. 1,2)	–	–	–	–
- Grundrechte, Staatsziele (Art. 3-6b)	10	33,3	5	35,7
Staatsorgane				
- Parlament (Art. 7-27)	1	3,3	–	–
- Regierung (Art. 28-40)	–	–	–	–
Staatsfunktionen				
- Gesetzgebung (Art. 41-50)	3	10,0	–	–
- Verwaltung und kommunale Selbstverwaltung (Art. 56-62)	7	23,3	6	42,9
- Finanzwesen (Art. 63-71)	5	16,5	2	14,3
- Rechtspflege/Verfassungsgericht (Art. 51-55)	2	6,7	–	–
Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 72-78)	–	–	–	–
Gesamt (82 Artikel)	30	100,0	14	100,0

a) Eine Reihe von Artikeln sollte mehrfach geändert werden bzw. wurde mehrfach geändert. Diese wurden auch mehrmals gezählt.

Quelle: eigene Auszählung; Parlamentsdatenbank des Niedersächsischen Landtags. <http://www.nilas.Niedersachsen.de> (15.01.2014).

Föderalismus 2014. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 255-268; Reutter, Werner 2015: Bayerische Verfassungspolitik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2015. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 215-227; vgl. auch: Reutter, Werner 2015: Verfassungsgesetzgebung in Brandenburg, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 46. Jg., Heft 1, S. 108-127; Lorenz, Astrid/ Reutter, Werner 2012: Subconstitutionalism in a Multilayered System: A Comparative Analysis of Constitutional Politics in the German Länder, in: *Perspectives on Federalism*, 4. Jg. Heft 2, S. 148-170. http://www.on-federalism.eu/attachments/141_download.pdf (15.12.2014); Reutter, Werner 2016a: Constitutional Politics in East Germany and the Grand Coalition State, in: *Perspectives on Federalism*, 8. Jg., Heft 3, S. 23-44; ders. 2016b: Verfassungspolitik in Baden-Württemberg: Ergebnis konsensdemokratischer Zwänge oder „normale Politik mit anderen Mitteln“, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26. Jg., Heft 2, S. 131-152. Zuerst online veröffentlicht am: 10.06.2016. Doi: 10.1007/s41358-016-0030-7; ders. 2017: The Changeableness of Subnational Constitutions: A Qualitative Comparative Analysis, in: *Government and Opposition*. Zuerst online veröffentlicht am 09.01.2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2016.45>. S. 1-23; Reutter, Werner/Lorenz, Astrid 2016: Explaining the Frequency of Constitutional Change in the German Länder: Institutional and Party Factors, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 46. Jg., Heft 1, S. 103-127. Online veröffentlicht am 16. November 2015. Doi:10.1093/publius/pjv041.

11 Wie alle Landesverfassungen folgt auch die niedersächsische grundlegenden verfassungstheoretischen Überlegungen. Abgesehen von den Übergangs- und Schlussbestimmungen teilt sich die Niedersächsische Verfassung in die Abschnitte: Präambel – Grundlagen der Staatsgewalt, Grundrechte und Staatsziele – Der Landtag – Die Landesregierung – Die Gesetzgebung – Volkinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid – Die Rechtsprechung – Die Verwaltung – Das Finanzwesen (Tabelle 1).

2. Politische Opposition in konsensdemokratischen Politikfeldern

In der Verfassungspolitik zeigt sich für viele der konsensdemokratische Charakter der deutschen Politik in besonderer Weise. So manifestiert sich für Manfred G. Schmidt in den Entscheidungen zu Grundgesetzänderungen aufgrund der erforderlichen Zweidrittelmehrheit in Bundesrat und Bundestag der „Staat der Großen Koalition“.¹² Der Parteienwettbewerb, der den Konflikt und den Kampf um die Macht betone, stoße, so Schmidt, auf „starke Kooperationszwänge“.¹³ Nun beruht eine solche Charakterisierung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland auf zwei Prämissen: Sie fokussiert ausschließlich die Bundespolitik und schließt nur angenommene Verfassungsänderungen ein. In Niedersachsen ist für Verfassungsänderungen zwar ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit notwendig, doch fehlt eine dem Bundesrat ähnliche „zweite Kammer“ als Vetospieler. Hinzu kommt, dass sich Verfassungspolitik keineswegs in den angenommenen Änderungen erschöpft. Vielmehr zeigen sich in den gescheiterten verfassungsändernden Gesetzentwürfen Funktionsmuster eines mehrheitsdemokratisch grundierten Parteienwettbewerbs.

Seit Inkrafttreten der aktuellen Verfassung von Niedersachsen wurden 22 verfassungsändernde Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht. Im Vergleich zu anderen Bundesländern manifestiert sich in diesen Initiativen ein eher beschränkter Änderungsanspruch (Tabellen 1 und 2), der sich auch darin zeigt, dass in der 14. Wahlperiode (1998/2003) kein verfassungsändernder Gesetzentwurf dem Niedersächsischen Landtag übermittelt wurde. Die Entwürfe führten zu fünf Verfassungsnovellen, mit denen insgesamt 14 Artikel ergänzt, umformuliert oder geändert wurden. Ein solches Auseinandertreten von beantragten und angenommenen Gesetzentwürfen findet sich auch in anderen Bundesländern. So sollten in Sachsen in einem ähnlich langen Zeitraum 71 Artikel geändert werden, aber nur ein Gesetzentwurf fand letztlich die erforderliche Mehrheit. Da in Niedersachsen einzelne Artikel mehrmals genannt wurden, waren letztlich 14 Artikel Gegenstand entsprechender Gesetzesinitiativen. Doch unbeschadet des im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ geringen Änderungsbedarfs machten sich in der Verfassungspolitik die Funktionsprinzipien des neuen Dualismus in mehrerlei Hinsicht bemerkbar.¹⁴

12 Schmidt, Manfred G. 2011: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, Bonn, S. 41 f.

13 Ebenda.

14 Zum Konzept des „neuen Dualismus“ vgl. Patzelt, Werner J. 1998: Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 39. Jg., H. 4, S. 725-727; Reutter, Werner 2013: Transformation des „neuen Dualismus“ in Landesparlamenten: Parlamentarische Kontrolle, Gewaltengliederung und Europäische Union, in: Eberbach-Born, Birgit/Kropp, Sabine/Stuchlik, Andrey/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden, S. 255-284.

Tabelle 2: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe in Niedersachsen (12. bis 16. WP)^{a), b)}

Lfd. Nr. ^{c)}	WP	Antragsteller	Drs. Nr.	Thema	Betroffene Artikel	Gesetz vom
1	12	CDU	5930	Gottesbezug	Präambel	–
2	12	CDU und FDP	5971	Gottesbezug	Präambel	06.06.1994
3	13	CDU	3071	Tierschutz; Verbot Benachteiligung Behinderter, Staatsziele (Kunst, Kultur, Sport etc.); Anhörung kommunale Spitzenverbände	6a ^{d)}	21.11.1997
4	15	B90/Die Grünen	790	Konnexitätsprinzip	57	–
5	15	SPD	946	Konnexitätsprinzip	54, 57	–
6	15	CDU, FDP	1280	Konnexitätsprinzip	57, 66	–
7	15	SPD, B90/Die Grünen	2235	Konnexitätsprinzip	54, 57, 66	–
8	15	CDU, SPD, FDP, B90/Die Grünen ^{e)}	2517	Konnexität	57 ^{e)}	27.01.2006
9	15	SPD	3474	Kinderrechte	3a	–
10	15	CDU, FDP	3970	Kinderrechte	4a	–
11	15	SPD	4105	Recht auf Ausbildung u.ä.	3b	–
12	16	SPD	47	Rechte von Kindern und Jugendlichen	3a	–
13	16	CDU, FDP	125	Kinder- und Elternrechte	4a	–
14	16	Die Linke	129	Kinderrechte	3a	–
15	16	CDU, SPD, FDP, B90/Die Grünen	1221	Rechte von Kindern und Jugendlichen	4a	18.06.2009
16	16	B90/Die Grünen	2694	Inkompatibilität von Amt und Mandat	11	–
17	16	CDU, FDP	3417	Landesbeauftragte Datenschutz	62, 66	30.06.2011
18	16	B90/Die Grünen	3531	Direkte Demokratie	47, 48, 49	–
19	16	CDU, FDP	3748	Schuldenbremse	71	–
20	16	Die Linke	4035	Benachteiligungsverbot wegen sexueller Identität	3	–
21	16	SPD	5178	Verschuldungsverbot	58, 71	–
22	16	Die Linke	5324	Antirassismusklausel	3	–

a) Berücksichtigt sind die bis Ende der 16. WP (2008/13) eingebrachten Entwürfe; b) erhoben wurden die Initiativen über die Parlamentsdatenbank des Niedersächsischen Landtags. <http://www.nilas.niedersachsen.de/>. In die Suchmaske eingegeben wurde bei den Wahlperioden 12 bis 16 als Dokumenttyp: „Gesetzentwurf“ und bei Schlagwort: „Landesverfassung“. Die danach aufgelisteten Vorgänge wurden daraufhin überprüft, ob der im Vorgang erwähnte Gesetzentwurf auf eine Verfassungsänderung zielte, was bei 22 Vorgängen der Fall war; c) die „Lfd. Nr.“ dient lediglich der Darstellung, sie ist keine amtliche Bezeichnung; d) der ursprüngliche Antrag betraf lediglich den Tierschutz (Art. 6a), schließlich geändert bzw. neu eingefügt wurden jedoch Art. 3, 6, 6a, 6b und 57 NV; Anträge von CDU bzw. von Bündnis 90/Die Grünen wurden gleichzeitig für erledigt erklärt; e) schließlich geändert wurden Art. 57 und 66 NV. Quelle: Parlamentsdatenbank des Niedersächsischen Landtages. <http://www.nilas.niedersachsen.de/> (17.05.2017).

Theoretisch schließt das Konzept des neuen Dualismus ein, dass sich der Parteienwettbewerb parlamentarisch in einem spezifischen Antragsverhalten von Regierungs- und Oppositionsfractionen niederschlägt.¹⁵ Im Einzelnen heißt dies (Tabelle 3):

- Lagerübergreifende Gesetzentwürfe sollten in parlamentarischen Regierungssystemen seltene Ausnahmen bleiben. Denn das Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition schließt grundsätzlich aus, dass Parteien bzw. Fraktionen, die in Konkurrenz zueinander stehen, gemeinsam Gesetzentwürfe in ein Parlament einbringen. Dies gilt grundsätzlich auch für den Niedersächsischen Landtag, in dem Regierungs- und Oppositionsfractionen gerade einmal 34 von insgesamt 909 Gesetzentwürfen (= 3,7 Prozent) gemeinsam einbrachten. Bei der Ver-

15 Vgl. auch meine Untersuchungen zur Verfassungspolitik in Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg (Fn. 10).

fassungspolitik gingen zwei von 22 Entwürfen auf lagerübergreifende Initiativen zurück, was mit rund 9 Prozent aller verfassungsändernden Gesetzentwürfe ebenfalls eine deutliche Minderheit darstellt.¹⁶

- In Koalitionsverträgen wird meist festgelegt, dass parlamentarische Anträge von Regierungsfractionen gemeinsam erfolgen sollen, um Konkurrenz zwischen den die Regierung unterstützenden Fraktionen auszuschließen. Regierungsfractionen sollten also nie oder nur selten getrennt Gesetzentwürfe einbringen. Auch dieses Muster ist im Niedersächsischen Landtag befolgt worden und zwar sowohl bei Gesetzentwürfen, die eine einfache Mehrheit erfordern, als auch bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen, die für eine Annahme eine Mehrheit von zwei Drittel der Mitglieder des Landtages verlangen.
- Im Gegensatz zu Koalitionsfraktionen, bei denen der Parteienwettbewerb für die Dauer der Legislaturperiode suspendiert sein sollte, ist Konkurrenz zwischen Oppositionsfractionen struktur- und verhaltensprägend.¹⁷ Letztere sollten also nie oder doch nur in wenigen Ausnahmefällen gemeinsam Gesetzentwürfe in ein Parlament einbringen. Die Verfassungspolitik in Niedersachsen entsprach diesem Muster. Mitglieder von Oppositionsfractionen kooperierten nur in zwei Fällen: im Rahmen des erwähnten Gruppenantrages zur Aufnahme einer Präambel in die Niedersächsische Verfassung¹⁸ sowie im Rahmen eines Verfahrens, das später in eine lagerübergreifende Initiative mündete.¹⁹
- Schließlich bringen Minderheitsfraktionen in parlamentarischen Regierungssystemen typischerweise mehr Gesetzentwürfe ein als Mehrheitsfraktionen.²⁰ Hier findet sich im Niedersächsischen Landtag ein ambivalentes Bild: Bei einfachen Gesetzgebungsverfahren weicht der Niedersächsische Landtag von diesem generellen Muster ab. So behandelte er in der 12. bis 16. Wahlperiode insgesamt 909 Gesetzesanträge; davon stammten ähnlich viele von Oppositions- wie von Regierungsfractionen (Tabelle 3). Anders wiederum stellte sich dies bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen dar. Bis zum Ende der 16. Wahlperiode gingen von 22 im Landtag behandelten verfassungsändernden Gesetzentwürfen 15 auf Oppositionsfractionen zurück, also rund zwei Drittel. Zwei von diesen Entwürfen wurden mit Änderungen angenommen, zwei wurden in Initiativen überführt, die dann gemeinsam mit Regierungsfractionen ergriffen wurden.

16 Vgl. Nds Landtag, Drs. 15/2517 und 16/1221.

17 Dies gilt nicht nur für Sachsen, sondern auch für Brandenburg, wo es lediglich in der 1. WP zu 15 und in der 2. WP zu 16 lagerübergreifenden Gesetzesinitiativen kam.

18 Vgl. Nds Landtag, Drs. 12/5971.

19 Vgl. Nds Landtag Drs. 15/2235 und 15/2517.

20 In Brandenburg brachten Minderheitsfraktionen 4,3 Mal so viele Gesetzentwürfe ein wie die Regierungsfractionen, vgl. *Reutter, Werner* 2016: Der Landtag Brandenburg: Abgeordnete – Strukturen – Funktionen, in: *Lorenz, Astrid/Anter, Andreas/Reutter Werner*: Politik und Regieren in Brandenburg, Wiesbaden, S. 73-104, hier S. 90 ff.; *Reutter, Werner* 2013: Zur Zukunft des Landesparlamentarismus. Der Landtag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich, Wiesbaden, S. 63 ff.

Tabelle 3: Gesetzgebung im Niedersächsischen Landtag (12.-16. WP; 1990-2013)

	12. WP (1990/94)	13. WP (1994/98)	14. WP (1998/03)	15. WP (2003/08)	16. WP (2008/13)	Gesamt (2008/13)
Regierung						
- Eingebraachte Gesetze (abs.)	89	58	92	138	129	506
- Verabschiedete Gesetze (abs.)	88	57	91	136	127	499
Regierungsfraktion(en)						
- Eingebraachte Gesetze (abs.)	19	27	31	42	63	182
- Verabschiedete Gesetze (abs.)	18	26	29	38	60	171
Oppositionsfractionen ^{a)}						
- Eingebraachte Gesetze (abs.)	27	30	18	39	73	187
- Verabschiedete Gesetze (abs.)	3	6	1	2	2	14
Regierungs- und Oppositions- fraktionen						
- Eingebraachte Gesetze (abs.)	8	7	9	4	6	34
- Verabschiedete Gesetze (abs.)	8	6	9	4	6	33
Gesamt						
- Eingebraachte Gesetze (abs.)	143	122	150	223	271	909
- Verabschiedete Gesetze (abs.)	117	95	130	180	195	717

a) In die Suchmaske des Landtagsdokumentationssystems eingegeben wurde bei Dokumenttyp „Gesetzesentwurf“ und bei Urheber „Cdu“, „Spd“, „Fdp“, „Bündnis90/DieGrünen“, „Die Linke“, „Mp“ sowie „Landesregierung“.

Quelle: eigene Erhebung; Niedersächsisches Landtagsdokumentationssystem. <http://www.nilas.niedersachsen.de/starweb/NILAS/servlet.starweb#?>.

Während sich also das Antragsverhalten der Fraktionen im Niedersächsischen Landtag bei der Verfassungspolitik den Funktionsmustern parlamentarischer Regierungssysteme ohne weiteres zuordnen lässt, bildet die politische Exekutive in Niedersachsen in dieser Hinsicht eine gewichtige Ausnahme.²¹ Grundsätzlich verfügt die Regierung im neuen Dualismus über das Mandat und die Ressourcen, legislative Normengefüge auszuarbeiten, um Gesellschaft zielorientiert zu gestalten. Folgerichtig sind es in Bund und Ländern die Regierungen, die die meisten Gesetze einbringen und dies in der Regel mit Erfolg.²² In der Verfassungspolitik Niedersachsens haben sich diese Funktionsprinzipien nicht durchgesetzt. Keine der amtierenden fünf Landesregierungen in Niedersachsen brachte auch nur einen einzigen verfassungsändernden Gesetzesentwurf ein. Eine ähnlich legislative Passivität ist in diesem Politikfeld auch in anderen Bundesländern festzustellen, unabhängig von der Regierungszusammensetzung. Erfüllt wurde das Mandat zur verfassungspolitischen Gestaltung in Niedersachsen durch die Fraktionen und das Parlament.

Insgesamt bestätigt die Analyse, dass die Funktionsprinzipien des neuen Dualismus das Antragsverhalten der Fraktionen im Niedersächsischen Landtag auch in diesem Politikfeld prägen konnten, es aber auch wichtige Ausnahmen gibt. Insbesondere fällt auf,

21 Ich verwende die Begriffe „parlamentarisches Regierungssystem“ und „Mehrheitsdemokratie“ synonym, was sich auch dadurch rechtfertigen lässt, dass das Westminster Modell für beides den Idealtyp bildet.

22 Vgl. dazu: *Ismayr, Wolfgang* 2012: Der Deutsche Bundestag. 3. Auflage, Wiesbaden, S. 218 ff.; *Reutter, Werner* 2016: Der Landtag Brandenburg: Abgeordnete – Strukturen – Funktionen, in: *Lorenz, Astrid/Anter, Andreas/Reutter Werner*: Politik und Regieren in Brandenburg, Wiesbaden, S. 73-104, hier S. 90 ff.; *Reutter, Werner* 2013: Zur Zukunft des Landesparlamentarismus. Der Landtag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich, Wiesbaden, S. 63 ff.

dass Landesregierungen in diesem Politikfeld nicht in Erscheinung getreten sind. Dagegen agierten Oppositionsfraktionen funktions- und rollenadäquat. Die meisten ihrer Anträge zielten darauf, sich inhaltlich zu profilieren und sich als Alternative zur Regierung darzustellen. Wie in anderen Bundesländern war auch in Niedersachsen Verfassungspolitik daher vor allem „kompetitive Oppositionsstrategie“. Gleichzeitig zeigt dies, dass auch dieses Politikfeld, das aufgrund des Mehrheitserfordernisses als konsensdemokratisch geprägt gilt, Elemente des Parteienwettbewerbs und damit der Mehrheitsdemokratie einschließt.

3. Verfassungsändernde Gesetzentwürfe im Niedersächsischen Landtag

Wie der Bundestag werden Landesparlamente als Mischtypus aus Rede- und Arbeitsparlament verstanden. Öffentliche Debatten und sachorientierte Arbeit sollen Hand in Hand gehen und sich gegenseitig ergänzen. Sie finden ihre organisatorische Entsprechung im Plenum und den Ausschüssen, den Hilfsorganen des Plenums.²³ Die Niedersächsische Verfassung und die Geschäftsordnung des Landtages (GO)²⁴ unterfüttern die typologische Annahme, dass der Niedersächsische Landtag bei der Erfüllung seiner Gesetzgebungsfunktion dem skizzierten Mischtypus entspricht.²⁵

Für verfassungsändernde Gesetzentwürfe gelten nach Art. 46 der NV besondere Bedingungen. Die Verfassung kann danach nur durch Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Die in Artikel 1 Abs. 2 und Artikel 2 NV niedergelegten Grundsätze genießen Ewigkeitsgarantie und dürfen nicht abgeschafft werden. Um die Verfassung zu novellieren, bedarf es einer Mehrheit von zwei Drittel der Mitglieder des Landtags. Prinzipiell möglich, bisher aber noch nicht praktisch relevant geworden, sind Verfassungsänderungen per Volkentscheid. Ansonsten entspricht das verfassungsändernde Gesetzgebungsverfahren den in der Geschäftsordnung niedergelegten Vorgaben für einfache Gesetze.

Nach der aktuellen Geschäftsordnung sind grundsätzlich zwei Beratungen vorgesehen, es sei denn, Präsident oder Präsidentin des Landtages überweisen einen Gesetzentwurf direkt an einen Ausschuss. Dies ist möglich, wenn die Initiatoren dies beantragen. In allen anderen Fällen wird in der ersten Beratung über die Grundzüge des Entwurfes diskutiert; entschieden wird in diesem Stadium nur, an welche Ausschüsse der Entwurf überwiesen wird. Verfassungsändernde Gesetzentwürfe wurden im Niedersächsischen Landtag stets an den Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen überwiesen, der auch immer die Federführung erhielt. Der Ausschuss kann öffentliche Anhörungen

23 Vgl. dazu *Reutter, Werner* 2008: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Landesparlamente im Bundesstaat, Opladen, S. 171 ff.; *Reutter, Werner* 2013 (Fn. 20), S. 23 ff.

24 Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages. Vom 04.03.2003 (Nds. GVBl. S. 135), zuletzt geändert durch Beschluss vom 15.12.2014 (Nds. GVBl. S. 505).

25 Vgl. *Träger, Hendrik* 2012: Der niedersächsische Landtag. Regieren auch mit knapper Mehrheit, in: *Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.): Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Aufl., Wiesbaden, S. 359-397.

durchführen. Abschließend gibt er eine Beschlussempfehlung, in der er die Annahme des Gesetzentwurfes mit oder ohne Änderungen oder auch die Ablehnung des Entwurfes vorschlagen kann. Darüber hinaus kann er den Antrag für erledigt erklären. Nach der Geschäftsordnung ist eine dritte Beratung möglich, wenn der Entwurf geändert wurde und er am Schluss der zweiten Beratung noch einmal an einen Ausschuss überwiesen worden ist. Auch dies ist bisher noch nicht vorgekommen. Kurz gesagt, die verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie die Geschäftsordnung des Landtages verknüpfen rede- und arbeitsparlamentarische Elemente, um die Gesetzgebungsfunktion so erfüllen zu können, dass sie demokratischen Anforderungen entspricht. Wie die Analyse der unterschiedlichen Stadien eines Gesetzgebungsverfahrens deutlich macht, weicht die parlamentarische Wirklichkeit aber in mancherlei Hinsicht von den skizzierten idealtypischen Vorstellungen ab (Tabellen 4 und 5).

Die erste Lesung – oder in den Worten der Geschäftsordnung: die erste Beratung – beginnt grundsätzlich frühestens am dritten Tag bzw. spätestens sechs Wochen nach Verteilung des Gesetzentwurfs (§ 25 Abs. 1 GO). Ausnahmen sind möglich auf Antrag von Fraktionen, von zehn Abgeordneten oder der Antragsteller. Während die Maximalfrist bei den hier untersuchten Verfahren stets eingehalten wurde, wurde die minimale Frist von drei Tagen in zwei Fällen unterschritten. Bezeichnenderweise betraf dies Entwürfe, die von allen vier Fraktionen eingebracht worden waren, in anderen Entwürfen Vorläufer hatten und letztlich angenommen wurden.²⁶ Durchschnittlich wurden verfassungsändernde Gesetzentwürfe innerhalb von knapp zwei Wochen auf die Tagesordnung des Landtages gesetzt oder durch den Präsidenten direkt an einen Ausschuss überwiesen (Tabelle 4).²⁷

Allerdings fällt auf, dass nur eine Minderheit der verfassungsändernden Gesetzentwürfe die beiden in der Geschäftsordnung als Regelfall vorgesehenen Schritte durchlief. So wurden fünf verfassungsändernde Gesetzentwürfe direkt an einen oder mehrere Ausschüsse überwiesen, ohne dass in der ersten Beratung – wie in der Geschäftsordnung vorgesehen – über die Grundzüge des Entwurfes debattiert worden wäre. Bei fünf Gesetzentwürfen entfiel die zweite Beratung und zehn weitere Gesetzentwürfe wurden in der zweiten Beratung gemeinsam verhandelt. Hinzu kommt, dass ein Gesetzentwurf zurückgezogen wurde, zwei wurden für erledigt erklärt und sechs fielen dem Diskontinuitätsprinzip zum Opfer. All dies war selbstredend mit der Geschäftsordnung vereinbar, wirft aber gleichwohl die Frage auf, ob und in welcher Form bei verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren die idealtypisierende Vorstellung zutrifft, dass die Vollversammlung der Abgeordneten jeden Gesetzentwurf öffentlich diskutiert und nachvollziehbar über dessen Schicksal entscheidet. Der Idealtypus „Redeparlament“ erschöpft sich bei den untersuchten verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren in einem minimalistischen Transparenzgebot. Das heißt, die Positionen der Fraktionen werden meist lediglich notifiziert, eine substanzielle Auseinandersetzung oder eine abschließende

26 Vgl. Nds Landtag, Drs. 15/2517 und 16/1221.

27 Durchschnittlich lagen zwischen Datum der Drucksache und Tag der ersten Beratung 12,2 Tage.

Entscheidung über den Entwurf durch eine protokollierte Abstimmung finden dagegen keineswegs immer statt.

Tabelle 4: Parlamentarische Behandlung von verfassungsändernden Gesetzen in Niedersachsen (12. bis 16 WP)

Ifd. Nr.	WP	Antragsteller	Drs. Nr.	Anzahl der betroffenen Artikel	1. Beratung			2. Beratung		
					Datum	Protokollseiten	Anzahl Reden	Datum	Protokollseiten	Anzahl Reden
1	12	CDU	5930	1	19.01.1994	4	5	–	–	–
2	12	CDU, FDP ^{a)}	5971	1	09.02.1994	9	7	19.05.1994	24	15
3	13	CDU	3071	1	09.07.1997	3	3	12.11.1997	6	4
4	15	B90/Grüne	790	1	18.02.2004	10	7	25.01.2006 ^{b)}	–	–
5	15	SPD	946	2	28.04.2004	8	6	25.01.2006 ^{b)}	–	–
6	15	CDU; FDP	1280	2	16.09.2004	14	8	25.01.2006 ^{b)}	–	–
7	15	SPD, Grüne	2235	3	05.10.2005	8	6	25.01.2006 ^{b)}	–	–
8	15	CDU; SPD; FDP; Grüne	2517	1	10.01.2006 ^{c)}	–	–	25.01.2006 ^{b)}	10	5
9	15	SPD	3474	1	24.01.2007	9	5	–	–	–
10	15	CDU, FDP	3970	1	10.08.2007 ^{c)}	–	–	–	–	–
11	15	SPD	4105	1	19.10.2007	16	9	–	–	–
12	16	SPD	47	1	09.04.2008	8	6	17.06.2009 ^{d)}	–	–
13	16	CDU, FDP	125	1	07.05.2008	9	6	17.06.2009 ^{d)}	–	–
14	16	Linke	129	1	07.05.2008	9	7	17.06.2009 ^{d)}	–	–
15	16	CDU, FDP, SPD, Grüne	1221	1	06.05.2009 ^{c)}	–	–	17.06.2009 ^{d)}	7	6
16	16	Grüne	2694	1	18.08.2010	9	5	–	–	–
17	16	CDU, FDP	3417	2	10.03.2011 ^{c)}	–	–	28.06.2011	3	5
18	16	Grüne	3531	3	13.04.2011	10	8	–	–	–
19	16	CDU; FDP	3748	2	29.06.2011	10	7	26.09.2012 ^{e)}	26	11
20	16	Linke	4035	1	09.11.2011 ^{c)}	–	–	29.09.2012	7	6
21	16	SPD	5178	2	26.09.2012 ^{e)}	–	–			
22	16	Die Linke	5324	1	07.11.2012	7	7			

a) Gruppenantrag von 73 Abgeordneten von CDU und FDP; b) die zweite Beratung der Drs. 15/790, 15/946, 15/1280, 15/2235 und 15/2517 erfolgte zusammen; c) ohne erste Beratung, Direktüberweisung an Ausschüsse; d) die zweite Beratung der Drs. 16/125, 16/129 und 16/1221 erfolgte zusammen, die Drs. 16/47 wurde für erledigt erklärt; e) erste Beratung der Drs. 16/3748 erfolgte zusammen mit der zweiten Beratung der Drs. 16/5178.

Quelle: eigene Erhebung; Parlamentsdatenbank des Niedersächsischen Landtages. <http://www.nilas.niedersachsen.de/> (15.05.2017).

Auch die Vorstellung, der Landtag Niedersachsens sei nicht nur Rede-, sondern auch Arbeitsparlament, entspricht nur bedingt der parlamentarischen Realität. Zwar wurden alle verfassungsändernden Gesetzentwürfe an einen Ausschuss oder mehrere Ausschüs-

se überwiesen, doch keineswegs alle Gesetzentwürfe wurden in den Ausschüssen auch sachorientiert beraten.

Tabelle 5: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe und Ausschüsse im Niedersächsischen Landtag (12. bis 16. WP)

lfd. Nr.	WP	Antragsteller	Drs. Nr.	Anzahl der betroffenen Artikel	Anzahl der beteiligten Ausschüsse	Anzahl der Ausschusssitzungen ^{a)}	Öffentliche Anhörung	Datum der Ausschussempfehlung	Empfehlung des Ausschusses
1	12	CDU	5930	1	–	–	–	–	–
2	12	CDU, FDP	5971	1	1	5	Ja	04.05.1994	Annahme mit Änderungen
3	13	CDU	3071	1	2	7	Ja	05.11.1997	Annahme mit Änderungen
4	15	B90/Grüne	790 ^{b)}	1	–	–	–	18.01.2006	Erledigt
5	15	SPD	946 ^{b)}	2	–	–	–	18.01.2006	Erledigt
6	15	CDU; FDP	1280 ^{b)}	2	–	–	–	18.01.2006	Erledigt
7	15	SPD, Grüne	2235 ^{b)}	3	–	–	–	18.01.2006	Erledigt
8	15	CDU; SPD; FDP; Grüne	2517 ^{b)}	1	3	7	Ja	18.01.2006	Annahme
9	15	SPD	3474	1	3	8	Ja	–	– ^{c)}
10	15	CDU, FDP	3970	1	3	6	Ja	–	– ^{c)}
11	15	SPD	4105	1	4	1	Nein	–	– ^{c)}
12	16	SPD	47	1	2	2	Nein	27.05.2009	Erledigt
13	16	CDU, FDP	125	1	2	2	Nein	27.05.2009	Erledigt
14	16	Linke	129	1	2	1	Nein	27.05.2009	Erledigt
15	16	CDU, FDP, SPD, Grüne	1221	1	2	2	Nein	27.05.2009	Annahme
16	16	Grüne	2694	1	–	–	–	–	–
17	16	CDU, FDP	3417	2	2	8	Ja	22.06.2011	Annahme mit Änderungen
18	16	Grüne	3531	3	2	6	Nein	–	– ^{c)}
19	16	CDU; FDP	3748	2	2	10	Ja	18.02.2012	Annahme mit Änderungen ^{d)}
20	16	Linke	4035	1	1	4	Ja	02.05.2012	Ablehnung
21	16	SPD	5178	2	–	–	–	–	–
22	16	Die Linke	5324	1	1	1	Nein	–	– ^{c)}

a) Gezählt wurden alle Ausschussprotokolle, in denen der jeweilige Entwurf auf der Tagesordnung stand; b) die Drs. 15/790, 15/946, 15/1280, 15/2235 und 15/2517 wurden gemeinsam in den Ausschüssen beraten; c) erledigt durch Ablauf der Wahlperiode; d) die Empfehlung erhielt im Plenum nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

Quelle: eigene Erhebung; Parlamentsdatenbank des Niedersächsischen Landtages. <http://nilas.niedersachsen.de/> (15.05.2017).

Federführend in solchen Verfahren war stets der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen (ARV). Je nach Thema wurden die Entwürfe an bis zu zwei, in einem Fall sogar an drei weitere Ausschüsse überwiesen, die die verfassungsändernden Gesetzentwürfe zwischen einem und zehn Mal auf ihre Tagesordnungen gesetzt haben (Tabelle 5). Zu beachten ist dabei, dass die Aufnahme auf die Tagesordnung in vielen Fällen

noch nicht bedeutet, dass ein Gesetzentwurf auch beraten wird. Vielfach betrifft dies verfahrenstechnische Fragen oder andere nicht-inhaltliche Aspekte eines Entwurfes. Eine öffentliche Anhörung wurde zu acht Gesetzentwürfen durchgeführt, wobei teilweise mehrere Entwürfe gemeinsam beraten wurden. In sieben Fällen empfahl der ARV, den Entwurf für erledigt zu erklären, bei zwei eine Annahme, bei drei eine Annahme mit Änderungen und bei einem die Ablehnung (Tabelle 5). Bei acht Entwürfen gaben die Ausschüsse keine abschließende Empfehlung, weil die Entwürfe sich mit Ablauf der Wahlperiode erledigt hatten oder zurückgezogen worden waren. In einem Fall folgte das Plenum nicht der Empfehlung des Ausschusses,²⁸ der die Annahme des Entwurfes der Regierungsfractionen von CDU und FDP zur Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung empfohlen hatte. Doch erhielt der Antrag nicht die erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.²⁹

Im Vergleich mit anderen Bundesländern fällt auf, dass im Niedersächsischen Landtag verfassungsändernde Gesetzentwürfe grundsätzlich nur in zwei Lesungen behandelt werden (in den Landtagen von Brandenburg, Baden-Württemberg und Bayern sind es drei), dass eine Überweisung an einen oder mehrere Ausschüsse obligatorisch ist (im Landtag Brandenburg und im Bayerischen Landtag kann ein Entwurf bereits in der ersten Lesung abgelehnt werden) und eine Annahme einer Verfassungsänderung stets eine namentliche Abstimmung verlangt, die aber auf Antrag wegfallen kann. Hinzu kommt, dass das verfassungsändernde Gesetzgebungsverfahren im Niedersächsischen Landtag zwar den bekannten Mustern folgt und damit der idealtypisierenden Vorstellung entspricht, die gemeinhin mit den Begriffen von Arbeits- und Redeparlament verknüpft werden. Doch setzten sich in der Parlamentspraxis häufig verfahrensökonomische Imperative durch, d.h. es wurden Entwürfe direkt an einen Ausschuss überwiesen, die Beratung von mehreren Entwürfen zusammengefasst oder eine das Verfahren abschließende Abstimmung nicht durchgeführt.

4. Verfassungspolitik in Niedersachsen

Die Verfassungspolitik in Niedersachsen wurde in diesem Beitrag zum ersten Mal politikwissenschaftlich analysiert. Dennoch werden die dargestellten Befunde in ihren Grundaussagen wohl kaum überraschen. Wie in anderen Bundesländern ist auch in Niedersachsen Verfassungspolitik vor allem „normale Politik mit anderen Mitteln“.³⁰

Sie folgt teilweise konsens- und teilweise mehrheitsdemokratischen Funktionsprinzipien, wobei in Niedersachsen nicht nur die Verfassunggebung, sondern auch die Verfassungsänderungen durch die Parteien – genauer: die Fraktionen – dominiert wurden. Faktisch besitzen sie ein Monopol in diesem Politikfeld. Aber auch die parlamentari-

28 Vgl. Nds Landtag, Drs. 16/3748.

29 Vgl. Nds Landtag, PlPr 16/145 vom 26.09.2012, S. 18916.

30 Busch, Andreas 2006: Verfassungspolitik: Stabilität und permanentes Austarieren, in Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 33-56, hier S. 51; Reutter 2016b (Fn. 10).

sche Behandlung entspricht bekannten Mustern. Wie Gesetze, die mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden können, sollen auch verfassungsändernde Gesetzentwürfe im Niedersächsischen Landtag in Ausschüssen beraten, im Plenum debattiert und abschließend behandelt werden. Anders gesagt: Der Niedersächsische Landtag soll auch in einem Politikfeld, das eine qualifizierte Mehrheit verlangt, als Rede- und Arbeitsparlament funktionieren. Allerdings zeigen sich in der Parlamentswirklichkeit rationalisierende Mechanismen. Aus Gründen der Verfahrensökonomie werden einzelne Entwürfe direkt an Ausschüsse überwiesen, nur einmal im Plenum beraten, teilweise zusammen in Ausschüssen diskutiert oder fallen dem Diskontinuitätsprinzip zum Opfer. Insgesamt verdichten sich diese Merkmale zu einer Art rationalisierter Gesetzgebung, mit der zwar die formalen Merkmale eingehalten werden, die aber substanzielle Aspekte, die mit der Erfüllung dieser Staatsfunktion verknüpft werden, nur noch teilweise erfüllt.

Neben diesen parlamentarismustheoretischen Schlussfolgerungen ist ein weiterer Befund zu betonen. Denn die Bedeutung dieses Politikfeldes erschließt sich erst in vollem Umfange, wenn auch Entwürfe, die nicht angenommen wurden, in die Analyse einbezogen werden. Offenbar bietet Verfassungspolitik Oppositionsparteien in besonderer Weise die Möglichkeit zur Profilierung. Die Mehrzahl der verfassungsändernden Gesetzentwürfe in Niedersachsen war mithin Resultat eines mehrheitsdemokratisch grundierten Parteienwettbewerbs, der in dem strukturellen Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition seinen parlamentarischen Ausdruck findet.

Schließlich ist zu erwähnen, dass Verfassungspolitik auch in Niedersachsen Landespolitik ist. Der verfassungsändernde Gesetzgeber in Niedersachsen setzte keineswegs bundespolitische Vorgaben nur noch um. Zwar bilden entsprechende Regelungen im Grundgesetz wie die Aufnahme der Schuldenbremse in Einzelfällen entscheidungsrelevante Daten. Es verbleibt aber dem Landesgesetzgeber, ob und in welcher Form er auf solche Änderungen reagiert. Die Annahme, Landesverfassungsrecht sei durch Bundesverfassungsrecht überformt und umfassend bestimmt, findet in der Verfassungspolitik Niedersachsens keinen Beleg.

5. Europäische Länderberichte

Der Schweizerische Föderalismus unter Beobachtung: Ein Monitoring aus verschiedenen Perspektiven

Bernhard Waldmann

1. Einleitung

Ende Oktober 2017 versammeln sich in Montreux Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und der Bevölkerung zur fünften Nationalen Föderalismuskonferenz. Das Thema der Konferenz wird mit der Frage angekündigt, ob die Schweiz in 50 Jahren immer noch föderalistisch sein wird.¹ Ähnlich ging bereits eine Ringvorlesung des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg im Herbst 2016 der Frage nach, ob der Föderalismus in der Schweiz eine Zukunft hat oder vielmehr als ein Auslaufmodell gelten muss, das den Herausforderungen einer dynamischen und globalisierten Staatlichkeit nicht mehr gewachsen ist.² Es handelt sich dabei freilich um Fragestellungen, die von den Organisatoren bewusst dramaturgisch zugespitzt worden sind, um die Aufmerksamkeit für ihre Veranstaltung zu gewinnen. Niemand will den Föderalismus in der Schweiz abschaffen, aber praktisch alle sehen einen mehr oder weniger weit reichenden Reformbedarf. Die Meinungen gehen allerdings nicht nur auseinander, wenn es darum geht, den Umfang und Inhalt von nötigen (rechtlichen) Anpassungen zu definieren. Sie divergieren vielmehr bereits bei der Frage, wie sich der Föderalismus hierzulande in den letzten Jahren entwickelt hat und in welchem Zustand er sich heute befindet.

Im nachfolgenden Bericht wird skizziert, wie die Kantone (2.), der Bund (3.), die Städte und Gemeinden (4.) sowie die Wissenschaft (5.) die Entwicklungen und den Zustand des Föderalismus in der Schweiz einschätzen. Im Zentrum steht dabei das Föderalismus-Monitoring der Kantone.

2. Föderalismus-Monitoring der Kantone

2.1 Ausgangslage

Seit 2005 unterzieht die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit – eine privatrechtliche Stiftung, die durch alle 26 Kantone getragen wird und unter anderem die Förderung des föderalistischen Staatsgedankens bezweckt³ – den Föderalismus einem so-

¹ Vgl. Internetauftritt der Nationalen Föderalismuskonferenz 2017. <https://www.föderalismus2017.ch> (25.04.2017).

² Vgl. für eine Zusammenfassung der Beiträge der Ringvorlesung *Bächler, Thea/Spiess, Angelika* 2016: Föderalismus: Auslauf- oder Zukunftsmodell?, in: Newsletter IFF 4/2016 vom 13.12.2016. http://www.unifr.ch/ius/federalism_de/dienstleistungen/newsletter/newsletter_iff (25.04.2017).

³ Vgl. Internetauftritt der ch-Stiftung 2017. <http://www.chstiftung.ch> (25.04.2017).

genannten „Monitoring“. Damit wollen die Kantone aufzeigen, „in welche Richtung sich der schweizerische Föderalismus entwickelt und mit welchen Maßnahmen er gestärkt werden kann“.⁴ Die Ergebnisse werden in Jahresberichten festgehalten. 2012 wurde das Monitoring neu konzipiert. Die jährliche (summarische) Berichterstattung wird ergänzt durch einen umfassenderen Dreijahresbericht⁵, der zusätzlich zu den Daten und Erhebungen eine politische Analyse der Herausforderungen sowie konkrete Handlungsfelder und Maßnahmen zur Stärkung des Föderalismus definiert. Über den Dreijahresbericht – insbesondere die darin vorgeschlagenen Maßnahmen – entscheidet mit der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ein politisches Organ.

Das Monitoring beruht im Wesentlichen auf einer Einschätzung der Entwicklungen des Föderalismus durch die Kantone, die interkantonalen Direktorenkonferenzen und die Regionalkonferenzen. Diese Einschätzung erfolgt über eine Beurteilung der für die Kantone relevanten Bundesvorhaben mit Blick auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Kompetenz- und Aufgabenteilung⁶, der Gewährleistung der Eigenständigkeit und Autonomie der Kantone⁷ sowie der Wahrung der Mitwirkungsrechte der Kantone an der politischen Willensbildung auf Bundesebene^{8,9}. Darüber hinaus werden die einschlägigen Rechtsetzungsvorhaben der Kantone sowie die interkantonale Zusammenarbeit einer Beurteilung durch die Kantone bzw. die interkantonalen Konferenzen unterzogen. Dazu kommen externe Analysen zur föderalismusrelevanten Rechtsprechung und Forschung, zur Föderalismusdiskussion in den Medien sowie zur Entwicklung des Föderalismus im europäischen Umfeld. Schließlich erhält auch der Bund die Gelegenheit, den Stand der Entwicklungen aus seiner Perspektive darzustellen.

2.2 Monitoringbericht 2014–2016

2.2.1 Trends und Herausforderungen

Im neusten Monitoringbericht, der die Zeitspanne 2014–2016 umfasst, werden auf der Basis der beschriebenen Analysen fünf Trends und Herausforderungen definiert. Diese figurierten bereits im Bericht 2011–2013 und konnten mehrheitlich (teilweise mit Nuancierungen) bestätigt werden.¹⁰

-
- 4 *Ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* 2006: Monitoring-Bericht „Föderalismus“ 2005, S. 2.
 - 5 Vgl. *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* 2014: Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013 vom 20.06.2014. http://www.chstiftung.ch/media/filer_public/26/99/26999bf1-3d7f-4ab7-be52-8d6b9b5f835c/monitoring2011-2013-de.pdf (25.04.2017); *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* 2017: Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016 vom 30.06.2017. http://www.kdk.ch/uploads/media/Monitoringbericht_Foederalismus_2014-2016_Version_PDF-d.pdf (10.07.2017).
 - 6 Art. 42 BV (Verfassungsvorbehalt für Bundeszuständigkeiten und -aufgaben); Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 BV (Subsidiaritätsprinzip); Art. 43a Abs. 2–3 BV (fiskalische Äquivalenz).
 - 7 Art. 47 BV, Art. 46 Abs. 3 BV.
 - 8 Art. 45 und 55 BV.
 - 9 Vgl. *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* 2014 (Fn. 5), S. 8.
 - 10 *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* 2017 (Fn. 5), Abschnitt 5.1.

- 1) *Eingeschränkte Mitwirkungsrechte der Kantone auf Bundesebene:* Die Kantone erachten zwar den rechtlichen Rahmen für die Mitwirkung der Kantone an der politischen Willensbildung auf Bundesebene als größtenteils genügend. So wurden die verfassungsmäßigen Informations- und Mitwirkungsrechte¹¹ für die Außenpolitik des Bundes schon 1999 in einem Bundesgesetz¹² konkretisiert. Ferner wurde jüngst eine neue Bestimmung in die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)¹³ eingefügt,¹⁴ welche die Bundesverwaltung verpflichtet, die Kantone bereits bei der Erarbeitung eines Vorentwurfs zu einem rechtsetzenden Erlass in angemessener Weise einzubeziehen, wenn das Vorhaben wesentliche Interessen der Kantone berührt. Gestärkt wurde die Position der Kantone auch durch die letzte Revision des Vernehmlassungsrechts¹⁵, welche am 1. April 2016 in Kraft getreten ist. Mängel ortet der Bericht hauptsächlich im Zusammenhang mit der Mitwirkung der Kantone an Vorhaben, die im Parlament und seinen Kommissionen erarbeitet werden. Hier fehlt es an einer Vorschrift, welche die Bundesversammlung – analog zur Bundesverwaltung – zum frühzeitigen Einbezug der Kantone verpflichtet, sofern das Vorhaben wesentliche Interessen der Kantone tangiert. Außerdem würden parlamentarische Kommissionen im Gegensatz zur Bundesverwaltung Gesuche der Kantone um eine Fristverlängerung zur Einreichung ihrer Stellungnahme zu Vernehmlassungsentwürfen in der Regel abweisen. Weiter stellt der Bericht fest, dass Stellungnahmen der Kantone im Rahmen von Vernehmlassungen zuweilen gleich behandelt würden wie jene von privaten Interessengruppen, was der Stellung der Kantone als konstituierende Elemente der Eidgenossenschaft und ihrer Rolle als primäre Vollzugsträger des Bundesrechts nicht gerecht werde. Im Übrigen lägen die festgestellten Defizite in der Gewährung von Informations- und Mitwirkungsrechten oftmals weniger an fehlenden gesetzlichen Bestimmungen als vielmehr an deren mangelhafter Umsetzung.
- 2) *Zentralisierung:* Im Bericht wird ein bereits in der Vergangenheit festgestellter Trend zur Zentralisierung bestätigt. Diese Entwicklung wird durch ein Zusammenspiel von verschiedenen Phänomenen gefördert. So gewinnt der Bund an Einflussnahme durch die Schaffung neuer Verfassungsbestimmungen (z.B. zum Zweitwohnungsbau), die Überdehnung bestehender Bundeskompetenzen (z.B. im Bereich des Energierechts oder bei der Wahrnehmung von Grundsatzgesetz-

11 Art. 45 und 55 BV.

12 Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) vom 22.12.1999 (Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 138.1).

13 Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 172.010.1.

14 Art. 15a RVOV.

15 Bei der „Vernehmlassung“ handelt es sich um ein gesetzlich geregeltes, formalisiertes Mitwirkungsrecht der Kantone, politischen Parteien und anderen interessierten Kreise am Gesetzgebungsverfahren des Bundes. Auch die Kantone kennen entsprechende Vernehmlassungsverfahren für ihre Erlassentwürfe. Die Vernehmlassung erlaubt es, Rückmeldungen über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die politische Akzeptanz eines Entwurfs zu erhalten.

gebungskompetenzen wie etwa in der Raumplanung), die zunehmende Einflussnahme der Bundesverwaltung über Vollzugshilfen (Weisungen, Merkblätter usw.), die Steuerung über Finanzhilfen (z.B. für Infrastrukturbauten in den Städten und Agglomerationen) oder die Entwicklung von einheitlichen Standards zur Konkretisierung von Grundrechten, rechtsstaatlichen Garantien und anderen verfassungsrechtlichen Zielvorgaben, welche die Kantone in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen zu beachten haben, ohne dass dem Bund hierfür eine Gesetzgebungszuständigkeit zugewiesen wird. Treiber für die fortlaufende Zentralisierung bilden gemäß Bericht aber auch die Kantone selber, die mit Blick auf Bundessubventionen Kompetenzverlagerungen in Kauf nehmen (im Bereich von Verkehrs- und Infrastrukturvorhaben) oder unter dem Druck einer drohenden Bundesregelung über gesamtschweizerische Konkordate eine Rechtsvereinheitlichung herbeizuführen versuchen (z.B. im Bereich der Sozialhilfe oder im Zusammenhang mit der Regulierung privater Sicherheitsfirmen).

- 3) *Lastenverteilung und Lastenverschiebungen*: Wie bereits für die vorangehende Berichtsperiode stellen die Kantone auch für die Zeitspanne von 2014–2016 Lastenverschiebungen vom Bund auf die Kantone fest. Mit der Zunahme der Regulierungsdichte auf Bundesebene entstünden für die Kantone sowohl im übertragenen Wirkungsbereich (Umsetzung von Bundesrecht) als auch im eigenen Zuständigkeitsbereich (Berücksichtigung und Verwirklichung der Grundrechte und der verfassungsrechtlichen Ziel- und Programmbestimmungen) Aufwände, welche insbesondere die zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen belasten. Diese Lasten würden vom Bund im Vorfeld von neuen Regulierungen sehr oft nur ungenügend ermittelt und berücksichtigt. In der Folge müssten die Kantone Anliegen oder Projekte im eigenen Zuständigkeitsbereich zurückstellen. Damit drohe die (verfassungsrechtlich gewährleistete) Aufgabenautonomie *de facto* zu ersticken.
- 4) Unter der Überschrift „*Rechtsstaatsdefizite im Bereich des Föderalismus*“ wurde eine bereits im letzten Dreijahresbericht enthaltene Feststellung herausgenommen und bestätigt. Kritisiert wird dabei, dass die für die Organisation des föderalen Gefüges und die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen maßgebenden Verfassungsbestimmungen entweder lediglich als staatspolitische Maximen angesehen würden (wie z.B. die Prinzipien der Subsidiarität oder der fiskalischen Äquivalenz¹⁶) oder über eine schwache normative Substanz verfügten (z.B. die bundesstaatliche Treuepflicht¹⁷ oder die Autonomie der Kantone¹⁸). Ferner könne das Erfordernis der Verfassungsgrundlage für neue Bundeszuständigkeiten¹⁹ angesichts der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber

16 Art. 5a und Art. 43a BV.

17 Art. 44 BV.

18 Art. 47 und Art. 46 Abs. 3 BV.

19 Art. 3 und Art. 42 BV.

Bundesgesetzen²⁰ und Bundesratsverordnungen, die sich auf ein solches Gesetz stützen, nicht durchgesetzt werden. Damit bestünden für einen wirksamen Schutz der verfassungsmäßigen Rechte der Kantone und des Föderalismus zahlreiche Hindernisse.

- 5) Die Kantone stellen auch für die Berichtsperiode 2014–2016 ein *ungenügendes Föderalismusverständnis* auf Seiten der politischen Akteure, der Medien und der Öffentlichkeit fest.

2.2.2 Handlungsfelder und Maßnahmen

Auf der Basis der Analysen und der daraus abgeleiteten Trends und Herausforderungen definiert der Bericht fünf Handlungsfelder mit konkreten Maßnahmen, die größtenteils an die im Bericht 2011–2013 festgelegten Maßnahmen anknüpfen, diese aber teilweise zusammenführen, neu priorisieren oder weiterführen.²¹ Sie richten sich in erster Linie an die Kantone und die interkantonalen Konferenzen (insbesondere die Konferenz der Kantonsregierungen [KdK]) und dienen diesen als strategische Leitlinie für ihre (politischen) Bestrebungen zur Stärkung des Föderalismus, sei dies auf kantonaler oder interkantonomer Ebene oder gegenüber dem Bund.

- 1) *Überprüfung der Aufgabenteilung Bund–Kantone und deren Finanzierung*: Ausgehend von der Feststellung, dass die Föderalismusreform von 2008 (NFA) auch eine weitreichende Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung²² gebracht hat, seither aber neue Verflechtungen entstanden sind, fordern die Kantone eine erneute Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Zwar wird der Bundesrat bis 2018 einen Bericht zur vollständigen Analyse aller noch bestehenden Verbundaufgaben – also Aufgaben, bei welchen die Verantwortung und/oder die Finanzierung gemeinsam bei Bund und Kantonen liegen²³ – vorlegen.²⁴ Aus der Sicht der Kantone sollte sich diese Überprüfung nicht auf die gemeinsam finanzierten Aufgaben beschränken, sondern das gesamte Spektrum der öffentlichen Aufgaben von Bund und Kantonen umfassen. Entsprechende

20 Gemäß Art. 190 BV sind Bundesgesetze (auch kompetenzwidrige) für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden maßgebend.

21 Vgl. im Folgenden *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* 2017 (Fn. 5), Abschnitt 5.2.

22 Bei einer „Entflechtung“ wird die Verantwortung für die staatliche Aufgabenerfüllung entweder integral dem Bund oder integral den Kantonen zugewiesen. Mit der integralen Verantwortung werden Nutznießer sowie Kosten- und Entscheidungsträger in einem Aufgabenbereich in Übereinstimmung gebracht. Vgl. *Bundesrat* 2001: Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14.11.2001, Bundesblatt (BBl) 2002, S. 2329, 2543; *Bundesrat* 2014: Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, S. 129.

23 Der Begriff der „Verbundaufgabe“ ist aus staatsrechtlicher Sicht missverständlich. Vgl. *Spiess, Angelika* 2016: Die Verbundaufgabe, in: Newsletter IFF 2/2016 vom 31.05.2016. http://www.unifr.ch/iuf/federalism_de/dienstleistungen/newsletter/newsletter_iff (25.04.2017).

24 Dies geschieht infolge einer vom Parlament überwiesenen Motion der Finanzkommission des Nationalrates (Motion 13.3363 vom 12.04.2013: Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen). Mit der Motion wird der Bundesrat (=Regierung) von der Bundesversammlung (=Parlament) beauftragt, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Maßnahme zu treffen.

Vorarbeiten wurden bereits 2015 von der KdK in die Wege geleitet. Sie sollen fortgesetzt werden.

- 2) *Abbau der Übersteuerung durch Finanzhilfen des Bundes*: Im Rahmen der Neugestaltung der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung wurde durch die Föderalismusreform 2008 (NFA) für Aufgaben, welche sich nicht entflechten ließen, mit dem Instrument der sogenannten Programmvereinbarung eine neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsform zwischen Bund und Kantonen eingeführt. Dieses Instrument beruht auf dem Konzept, dass Bundessubventionen nicht mehr wie früher für die Kosten von Einzelprojekten, sondern für Mehrjahresprogramme mit definierten Leistungs- oder Wirkungszielen gewährt werden. Dabei steuert der Bund über Subventionen und damit verbundene strategische Zielvorgaben, während die Kantone in operativen Belangen eine möglichst große Gestaltungsfreiheit genießen.²⁵ Ausgehend von den eigenen Erfahrungen mit den Programmvereinbarungen und in Anlehnung an die Evaluationsergebnisse des Bundesrats²⁶ wollen die Kantone gemeinsam mit dem Bund darauf hinwirken, dass die Regelungsdichte der Programmvereinbarungen und der bürokratische Aufwand abgebaut werden.
- 3) *Stärkung der Justiziabilität der Föderalistischen Grundsätze*: Nachdem in der Vergangenheit Bestrebungen zur Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf (kompetenzwidrige) Bundesgesetze gescheitert sind, fokussiert der Bericht nun auf die Möglichkeiten der Überprüfung von Bundesgesetzen unter dem geltenden Recht. Ausgehend von einer durch ein Rechtsgutachten bestätigten Auffassung in der Lehre, wonach es Art. 190 BV nicht ausschließt, dass das Bundesgericht die Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes feststellt, sollen die Möglichkeiten der Überprüfung in einem Anwendungsfall („Musterverfahren“) vor dem Bundesgericht ausgelotet werden.
- 4) Die bisherigen Bestrebungen zur *Stärkung der Mitwirkungsrechte und dem frühzeitigen Einbezug der Kantone bei Bundesvorhaben* sollen fortgeführt und intensiviert werden. Der Bericht schlägt die Prüfung eines „Mitwirkungsgesetzes“ vor, das – analog zum bestehenden Gesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Außenpolitik des Bundes – innenpolitische Vorhaben erfasst. Dabei soll insbesondere der frühzeitige Einbezug der Kantone im parlamentarischen Verfahren institutionalisiert und verbessert werden. Ferner wollen die Kantone auf eine klarere Trennung der fachlichen und der politischen Mitwirkung sowie auf ein verstärktes Gewicht ihrer Stellungnahmen hinwirken. Schließlich sollen die bereits auf dem Tisch liegenden Vorschläge für eine Stärkung der Mitwirkungsrechte an der Außenpolitik des Bundes gleichzeitig mit den Vorarbeiten des Bundesrats zu einer institutionellen Lösung mit der EU diskutiert und vertieft werden.

25 Zum Ganzen *Bundesrat* 2001 (Fn. 22), S. 2345 ff.

26 *Bundesrat* 2014 (Fn. 22), S. 144 ff.

- 5) *Sensibilisierung für und Förderung des Föderalismus*: Die Sensibilität für den Föderalismus und seine Vorzüge soll sowohl bei den Akteuren aller Staatsebenen als auch in den Medien und in der Öffentlichkeit gestärkt werden. Angesprochen werden dabei die Nutzung bereits bestehender Netzwerke zur Bundesverwaltung und zum Bundesparlament, die Weiterbildung der Mitarbeitenden von Kantonen und interkantonalen Organisationen, die Medienarbeit sowie der Staatskundeunterricht zur Allgemeinbildung junger Leute.

3. Perspektive des Bundes

Bereits in den 1970er Jahren hatte eine Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung festgehalten, dass der Föderalismus unter den Strukturprinzipien der Schweizerischen Staatsorganisation als am meisten gefährdet erscheine.²⁷ Während die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Bundesverfassung sich noch darauf beschränkt hatte, die bis dahin geltenden und gelebten Grundsätze und Maximen der Bundesstaatlichkeit sichtbar zu machen,²⁸ war die *Föderalismusreform 2008 (NFA)* darauf ausgerichtet, Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen zu stärken und die föderale Ordnung vor einem weiteren Substanzverlust zu bewahren.²⁹ Den Anstoß für diese Reform hatten Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone, sich verstärkende Zentralisierungstendenzen sowie eine sich abzeichnende Entwicklung zu einem (reinen) Vollzugsföderalismus gegeben.³⁰

Später hat der Bundesrat anerkannt, dass Zentralisierungsschübe nicht nur bei einem EU-Beitritt, sondern auch bei der Verfolgung anderer europapolitischer Instrumentarien ausgelöst werden.³¹

Die bundesseitige Beurteilung der Entwicklungstendenzen des Föderalismus ist auch in das Föderalismus-Monitoring der *ch* Stiftung eingeflossen:

- 1) Im Beitrag zum Dreijahresbericht 2011–2013, der unter der Federführung des Bundesamts für Justiz erstellt wurde, wird der Zustand des schweizerischen Föderalismus als „seit längerer Zeit relativ stabil“ umschrieben. Haupttreiber für leichte Veränderungen seien die Entwicklungen auf internationaler bzw. europäischer Ebene, durch Volksinitiativen direkt oder indirekt beschlossene Verfas-

27 Vgl. *Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung* 1977: Bericht, S. 89 f.

28 Vgl. *Bundesrat* 1997: Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, Bundesblatt (BBl) 1997 I, S. 206.

29 Vgl. *Bundesrat* 2001 (Fn. 22), S. 2293, 2301. Vgl. zum Ganzen *Waldmann, Bernhard* 2013: Verfassungsrechtlicher Rahmen des schweizerischen Föderalismus – nur noch Symbolik?, in: *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)*, Jg. 2013, S. 1332 ff., 1334 f.

30 Vgl. *Bundesrat* 2001 (Fn. 22), S. 2301.

31 Vgl. *Bundesrat* 2007: Bericht vom 15.06.2007 zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz, Bundesblatt (BBl) 2007, S. 5907 ff., 5930. Vgl. daran anknüpfend *Bundesrat* 2010: Bericht vom 17.09.2010 über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, Bundesblatt (BBl) 2010, S. 7239 ff.

sungsänderungen in bisher kantonalen Zuständigkeitsbereichen sowie die zunehmenden Ansprüche an die staatlichen Tätigkeiten.³² Die in einzelnen staatsrechtlichen Beiträgen und in der politischen Diskussion hervorgehobenen Zentralisierungstendenzen wurden unter metrischen Aspekten (öffentliche Finanzen, Personal und Anzahl der Erlasse auf Bundes- und kantonaler Ebene) erheblich relativiert.³³ Diese Feststellung steht nicht nur im Widerspruch zu früheren Befunden des Bundesrats, sondern steht auch inhaltlich und methodisch auf wackligen Füßen.

- 2) Für den Zeitraum 2014–2016 stellt der Bericht des Bundes, der wiederum unter der Federführung des Bundesamts für Justiz redigiert worden ist, keine grundlegenden Änderungen in den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen fest. Aus den in dieser Zeitspanne beschlossenen Gesetzesänderungen lasse sich keine spezielle Tendenz zur Zentralisierung oder Dezentralisierung erkennen. Es sei jedoch hervorzuheben, dass in den Bereichen, in welchen kantonale bzw. interkantonale Lösungen kaum zustande kommen, der politische Druck auf den Bundesgesetzgeber steige.³⁴

4. Perspektive der Gemeinden und Städte

Die Föderalismusbestimmungen der Bundesverfassung sind heute nicht mehr „gemeindeblind“: Sie fordern vom Bund, bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten und dabei auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen sowie der Berggebiete Rücksicht zu nehmen.³⁵ Entsprechend gehören die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete zu den ständigen Vernehmlassungsadressaten.³⁶ Ferner hat der Bund in Botschaften zu Erlassentwürfen die Auswirkungen auf die Gemeinden zu erörtern, was entsprechende vorgängige Abklärungen voraussetzt.³⁷ Aufgrund einer am 1. April 2016 in Kraft getretenen Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)³⁸ ist die Bundesverwaltung verpflichtet, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete bei der Erarbeitung von Vorlagen, welche kommunale Interessen berühren, soweit angezeigt angemessen einzubeziehen.³⁹ Eine besondere Bedeutung für den Informations- und Interessenausgleich kommt der 2001 geschaf-

32 Vgl. *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* 2014 (Fn. 5), S. 35 ff., 38.

33 Vgl. ebenda, Anhang II.

34 Vgl. *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* 2017 (Fn. 5), Abschnitt 4.1 mit Hinweis auf die Motion 16.3723 (Seiler Graf) vom 28.09.2016: Private Sicherheitsdienstleistungen endlich schweizweit regeln. Der Bundesrat beantragte mit Stellungnahme vom 15.02.2017 die Ablehnung der Motion.

35 Art. 50 Abs. 2–3 BV.

36 Art. 4 Abs. 2 lit. c des Vernehmlassungsgesetzes (Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 172.061).

37 Art. 141 Abs. 2 lit. f des Parlamentsgesetzes (Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 171.10).

38 Vgl. Fn. 13.

39 Art. 15a RVOV.

fenen, tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) zu. Der Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband haben im Dezember 2016 beschlossen, die TAK in eine Tripartite Konferenz (TK) zu überführen, um damit der engen Verflechtung zwischen städtischen und ländlichen Räumen Rechnung zu tragen.⁴⁰

Der Blick der Gemeinden und Städte auf den Schweizerischen Föderalismus wird im Föderalismus-Monitoring der Kantone nicht abgebildet. Gemeinden und Städte (und deren Vertreter) fordern schon seit einiger Zeit einen stärkeren Einbezug bei der Erarbeitung von Bundesvorlagen und bei der Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen.⁴¹ Noch weiter gehen Forderungen, welche eine institutionalisierte Vertretung der Städte im Bundesparlament bzw. eine nach Ballungszentren abgestufte Sitzverteilung im Ständerat vorschlagen.

5. Perspektive der Wissenschaft

Mit dem (schweizerischen) Föderalismus beschäftigen sich Forschende aus *verschiedenen Disziplinen*. Dabei stehen jeweils unterschiedliche Gegenstände und Aspekte im Fokus der Untersuchungen. Während sich Juristinnen und Juristen in erster Linie mit der Auslegung und Konkretisierung der (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen und Grundsätze der föderalen Staatsorganisation beschäftigen und die mangelnde Durchsetzbarkeit dieser Grundsätze monieren, stehen in der Ökonomie die Zusammenhänge zwischen dezentraler Organisation und Haushaltsdisziplin, Steuerbelastung und sozialer Wohlfahrt im Vordergrund. Politologinnen und Politologen widmen sich neben den Prozessen der politischen Willensbildung im Mehrebenensystem insbesondere auch dem Umgang mit aufgabenbezogenen, funktionalen Räumen und der Agglomerationspolitik.⁴²

Für die Zeitspanne 2014–2016 wurden für das Föderalismus-Monitoring der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit über 360 föderalismusrelevante Beiträge registriert.⁴³ Die meisten davon befassen sich mit Einzelaspekten oder konkreten Fragen wie z.B. dem Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule, Gemeindefusionen, dem Steuerwettbewerb oder der Ausgestaltung der Wahlsysteme in den Kantonen. Es lässt sich vor diesem Hintergrund nicht sagen, wie *die* Wissenschaft die Entwicklungen und den Zustand des Föderalismus in der Schweiz einschätzt. Es fällt allerdings auf, dass nicht wenige Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Forschungsdisziplinen einen anhaltenden Trend zur *Zentralisierung* und *Aufgabenverflechtung* feststellen.⁴⁴

40 Vgl. Medienmitteilung des Städteverbands vom 21.12.2016. http://staedteverband.ch/de/Info/Aktuell/Medien/Medienmitteilungen_2016/161221_Tripartite_Zusammenarbeit (24.04.2017).

41 Vgl. statt vieler *Fluri, Kurt* 2015: Der Städte- und Gemeindeartikel ist ernst zu nehmen, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 28.07.2015, S. 17.

42 Vgl. *Institut für Föderalismus*, in: *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit 2014 (Fn. 5), S. 40.

43 Vgl. *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit 2017 (Fn. 5), Anhang.

44 So z.B. *Rühli, Lukas/Rother, Natanael* 2017: NFA 2 – Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus, Zürich, S. 14. Für eine Übersicht *Institut für Föderalismus/Grossenbacher, Klara*, in: *ch* Stif-

Während die einen diese Entwicklung anhand von einzelnen Politikbereichen veranschaulichen,⁴⁵ befassen sich andere mit den Ursachen dieser Entwicklung⁴⁶ und schlagen Gegenstrategien, wie z.B. die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit,⁴⁷ die rechtliche Aufwertung des Subsidiaritätsprinzips, den Ausbau direktdemokratischer Instrumente im Bereich der föderalistischen Aufgaben- und Finanzordnung oder eine weitere Reorganisation der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen,⁴⁸ vor. Ein weiterer Entwicklungstrend, der schon längere Zeit andauert, betrifft das Auseinanderdriften der aufgabenbezogenen bzw. tatsächlichen (Lebens-)Räume (sogenannte *funktionale Räume*) und der politisch-administrativen Gebietskörperschaften. Während die einen Gebietsreformen fordern und teilweise auch konkrete Vorschläge dazu machen⁴⁹, plädieren andere für eine Verstärkung der interkommunalen und interkantonalen Zusammenarbeit⁵⁰ oder eine bessere institutionelle Verankerung der funktionalen Räume.⁵¹ Letzteres fördert aber gerade die bereits seit Längerem festzustellende Machtverschiebung von den Parlamenten zu den *Exekutiven* und – damit verbunden – *intergovernmentale Verflechtungen*.⁵² Eine weitere Entwicklungstendenz wird in der zunehmenden Heterogenität der Kantone und im daraus folgenden faktischen Ungleichgewicht des föderalen Gefüges geortet (das sogenannte „*Homogenitätsproblem*“). Es wird moniert, dass der Grundsatz der Gleichheit und der Gleichbehandlung der Kantone nicht

tung für eidgenössische Zusammenarbeit 2017 (Fn. 5), Abschnitt 4.3 und Anhang, S. 3. Zurückhaltender Vatter, Adrian 2016: Das politische System der Schweiz, 2. Aufl., Baden-Baden, S. 441.

- 45 Vgl. z.B. für den Bereich des E-Governments Glaser, Andreas 2015: Der elektronisch handelnde Staat. E-Legislation, E-Government, E-Justice, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), Jg. 134/2015 II, S. 259 ff.; für den Bereich der Sozialhilfe Belser, Eva Maria/Egbuna-Joss Andrea 2015: Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe? Institutionelle Überlegungen zum Harmonisierungsbedarf in einem grundrechtssensiblen Rechtsbereich, in: SKMR-Newsletter Nr. 26 vom 19.05.2015.
- 46 Statt vieler Rühli/Rother (Fn. 44), S. 65 f.; Waldmann, Bernhard 2016: Föderalismus in der Schweiz: Nur noch Folklore, in: Hrbek, Rudolf/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.): Föderalismus – das Problem oder die Lösung?, Sammelband zur Ringvorlesung anlässlich des 20-jährigen Bestehens des EZFF, Baden-Baden, S. 103 ff., 112 f.
- 47 Vgl. Wittwer, Benjamin 2014: Interkantonale Konferenzen funktionieren nicht anders als Vereine, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 15.10.2014, S. 11.
- 48 Vgl. Rühli/Rother (Fn. 44), S. 70, 71 ff.; Schaltegger, Christoph 2015: Effizienter Staat dank Föderalismus und Äquivalenz, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 21.01.2015, S. 31; Schaltegger, Christoph A./Winistörfer Marc M. 2014: Föderalismus und Subsidiarität, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Jg. 61, 1/2014, S. 67 ff.
- 49 Vgl. z.B. Bochsler, Daniel 2014: Drei Gründe für eine grosse Territorialreform, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 30.10.2014, S. 23. Vgl. bereits Blöchliger, Hansjörg 2005: Baustelle Föderalismus, Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz, Zürich, S. 230 ff.; Rumley, Pierre-Alain 2010: La Suisse demain: De nouveaux territoires romands, un nouveau canton du Jura – Utopie ou réalité?, Pontarlier/Lausanne.
- 50 Vgl. etwa Steiner, Reto 2016: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Bergmann, Andreas et al. (Hrsg.): Praxishandbuch Public Management, Zürich, S. 897 ff.
- 51 Vgl. Vatter, Adrian 2014: Föderalismus, in: Knoepfel, Peter et al. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik, 5. Aufl., Zürich 2014, S. 119 ff., 139.
- 52 Vgl. dazu statt vieler Bomatter, Ralph 2014: Herausforderung Konkordate: Inventar der von den Kantonsparlamenten eingesetzten Institutionen und Verfahren, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), Jg. 2014, S. 1684 ff.; Belser, Eva Maria/Waldmann, Bernhard/Wiederkehr, René 2017: Staatsorganisationsrecht, Zürich/Basel/Genf, Kap. 6 Rz. 12, 93.

mehr mit den tatsächlichen Asymmetrien übereinstimme und die kleineren, bevölkerungsärmeren, ländlich geprägten Kantone bevorzuge.⁵³

6. Schlussbemerkungen

Wie allgemein bekannt, gehört der Föderalismus neben der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zu den „identitätsstiftenden Kernstücken“⁵⁴ der schweizerischen Staatsorganisation. Während die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen seit 1848 lediglich punktuelle Korrekturen erfahren haben, erzeugen die stark veränderten gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse einen gewissen Reformdruck. Die föderalen Institutionen drohen – um die Situation wiederum etwas dramatisch zu überzeichnen – zu erodieren⁵⁵, und der Föderalismus zur „Polit-Folklore“ und „anachronistisches Überbleibsel“ einer längst vergangenen Zeit zu verkommen.⁵⁶

Abgesehen davon, dass für grundlegende Reformen die notwendigen politischen Mehrheiten fehlen dürften, braucht es auch für kleinere und mittelgroße Korrekturen eine Analyse der Verhältnisse und klare Zielvorstellungen. Die Beurteilung der Entwicklungen und die Herauskrystallisierung von Tendenzen bedingen nicht nur eine gewisse (repräsentative) Beobachtungsperiode, sondern auch einen breiten Ansatz, der möglichst alle Perspektiven einbezieht. Das Föderalismus-Monitoring der Kantone stellt zweifellos ein wichtiges und nützliches Instrument dar. Für ein vollständiges Bild bedarf es aber des Einbezugs aller Staatsebenen, der Wissenschaft(en) und der Praxis. Schließlich kann auch der Blick von außen wertvolle Erkenntnisse und Anstöße liefern.

53 So etwa Vatter 2016 (Fn. 44), S. 484 f.

54 Bundesrat 1997 (Fn. 28), S. 14.

55 Vgl. Biaggini, Giovanni 2002: Föderalismus im Wandel – das Beispiel des schweizerischen Bundesstaates, in: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR), Jg. 2002, S. 359 ff.; daran anlehnend Rhinow, René/Schefer, Markus/Übersax, Peter 2016: Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. Basel, Rz. 660 ff.

56 Waldmann 2016 (Fn. 46), S. 115.

Catch22: Das föderalistische Paradoxon in Österreich

Peter Bußjäger/Christoph Schramek

1. Bundesstaatsreform rekapituliert

Die Geschichte der Reformbestrebungen des österreichischen Föderalismus ist lang und lässt sich bis etwa zur Mitte der 1960er Jahre zurückverfolgen. Davor war der österreichische Bundesstaat sowohl in der Ersten¹ als auch zu Beginn der Zweiten² Republik von schrittweisen Zentralisierungsprozessen geprägt, weshalb bereits damals in der Lehre³ die Frage diskutiert wurde, ob das bundesstaatliche Prinzip dadurch in einem derart wesentlichen Ausmaß verändert wurde, dass eine sogenannte Gesamtänderung der Bundesverfassung eingetreten sei, die zwingend eine Volksabstimmung nach sich hätte ziehen müssen.⁴ Der Bundesrat erwies sich von Anfang an als zu schwach, um den dargestellten Entwicklungen entgegenzuwirken, da Länderinteressen regelmäßig von Parteiinteressen überlagert wurden.⁵

Eine Trendwende wurde mit diversen Forderungsprogrammen der Bundesländer gegenüber der Bundesregierung eingeleitet, die erstmals in den 1960er- und 1970er-Jahren artikuliert worden waren.⁶ Vor dem Hintergrund eines avisierten und letztlich bevorstehenden EU-Beitritts intensivierten sich die Reformbestrebungen Ende der 1980er-Jahre bis zur Mitte der 1990er-Jahre.⁷

Das ambitionierte Ziel einer Strukturreform der Bundesverfassung scheiterte allerdings spektakulär im Dezember 1994, als zwar alle Weichen für den EU-Beitritt gestellt wurden, aber das Ergebnis der Reformbemühungen aus Sicht der Länder so schlecht war, dass die eingebrachte Regierungsvorlage auf Grund des Widerstands der Landeshauptmänner vom Parlament nicht mehr weiter verfolgt wurde.

Damit war Österreich zwar nun Mitglied der EU, das angestrebte Ziel, die bundesverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung europatauglich zu machen, war jedoch verfehlt worden. Weitere Anläufe folgten zu Beginn des 21. Jahrhunderts, als der sich an-

1 Die B-VG Novellen 1925 (BGBl 1925/268) und 1929 (BGBl 1929/392) bewirkten Zentralisierungen der Kompetenzverteilung (vor allem in den Bereichen der Sicherheitsverwaltung und Polizeiorganisation).

2 Den „Höhepunkt“ bildete die Schulverfassungsnovelle 1962 (BGBl 1962/215).

3 Mit weiteren Nachweisen *Schramek, Christoph* 2017: Gerichtsbarkeit im Bundesstaat, Wien, S. 115 f.

4 Art 44 Abs 3 B-VG.

5 Vgl. *Pernthaler, Peter* 2004: Österreichisches Bundesstaatsrecht, Wien, S. 289.

6 Vgl. dazu *Fallend, Franz* 2003: Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven?, in: *Dachs, Herbert (Hrsg.): Der Bund und die Länder*, Wien/Köln/Weimar, S. 17 (28 ff).

7 Dazu und im Folgenden näher *Bußjäger, Peter* 2007: „Bundesstaatsreform darf keine Einbahnstraße sein“, in: *Lienbacher, Georg/Thanner, Theodor/Weiss, Katharina (Hrsg.): Jürgen Weiss – Ein Leben für Staat und Gesellschaft*, Wien, S. 299 ff; *Bußjäger, Peter* 2015: Zwischen Entmachtung und Vetomacht: Die Entwicklung des österreichischen Föderalismus seit 1945 mit besonderem Blick auf Landtage und Landeshauptleute, in: *Schennach, Martin P. (Hrsg.): Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus*, Wien, S. 209 ff.

deutende Konstitutionalisierungsprozess Europas in Österreich die Euphorie hervorrief, die vielfach als „Ruine“ bezeichnete Verfassung gänzlich neu zu schreiben. Insbesondere der mit großer medialer Aufmerksamkeit und Erwartung gestartete Österreich-Konvent scheiterte 2005 an verschiedenen ungünstigen Begleitumständen.⁸ Diese bestanden vor allem darin, dass die Voraussetzungen, unter welchen große Verfassungsreformen üblicherweise zustande kommen können, nicht erfüllt waren. Insbesondere lag kein augenfälliger Druck vor, eine neue Verfassung zu erarbeiten und die damals maßgebliche Oppositionskraft, die SPÖ, hätte für eine Zustimmung zum Reformprojekt einen politisch hohen Preis verlangt.⁹

Die einzelnen, in den Folgejahren verwirklichten Reformpakete, wie etwa das Erste Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz¹⁰, vor allem aber die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die am 1.1.2014 in Kraft trat,¹¹ sollten insgesamt nicht geringgeschätzt werden. Gerade letztere sorgte für eine Bereinigung der Strukturen des Verwaltungsrechtsschutzes in Österreich und für die Konformität des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Darüber hinaus erhielten die Länder mit der Schaffung von eigenen Landesverwaltungsgerichten erstmals einen Anteil an der bislang ausschließlich beim Bund zentrierten Staatsgewalt der Gerichtsbarkeit, wodurch eine „Anomalie“¹² des österreichischen Bundesstaates beseitigt wurde. Die daraus resultierende Vervollständigung der vertikalen Gewaltenteilung innerhalb der drei Gewalten Gesetzgebung, Verwaltung und (nunmehr auch) Gerichtsbarkeit stellt eine nicht zu unterschätzende Aufwertung der Eigenstaatlichkeit der österreichischen Länder dar.¹³ In der Öffentlichkeit blieb dennoch der Eindruck des Scheiterns und des Stillstands im österreichischen Föderalismus zurück.

8 Dazu näher *Bußjäger, Peter* 2005: Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 403 ff.

9 Aufgrund der Aussicht auf vorgezogene Neuwahlen hätten die Regierungsparteien nur mit weitreichenden inhaltlichen Zugeständnissen die Oppositionsparteien zur Unterstützung des Projektes bewegen können. Vgl. *Bußjäger, Peter* 2006: Der Schein der Normalität – Österreich ein Jahr nach dem Konvent, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 370 f.

10 BGBl I 2008/2.

11 BGBl I 51/2012.

12 *Pernthaler, Peter/Rath-Kathrein, Irmgard* 1989: Die Einführung von Landesverwaltungsgerichten – eine Alternative zu den „unabhängigen Verwaltungssenaten in den Ländern“, in: *JB1* 1989, S. 609 (610).

13 Dazu näher *Schramek* 2017 (Fn. 3).

2. Aktuelle Entwicklungen

Im Oktober des Jahres 2016 wurde schließlich eine weitere der mittlerweile zahlreichen Bund-Länder-Arbeitsgruppen eingerichtet. Dies geschah im Rahmen der Landeshauptleutekonferenz in Graz durch eine gemeinsame Erklärung¹⁴ der Landeshauptleute und der Regierungsspitze. Als Ziel dieser Gruppe wurde ausgegeben, sich den gemischten Aufgaben, die sowohl den Bund als auch die Länder betreffen, zu widmen. Schritt für Schritt seien die anstehenden Aufgaben in Sachen Föderalismus- und Bundesstaatsreform zu behandeln und zu diskutieren. Um effizient und rasch agieren zu können, einigte man sich darauf, je vier Vertreter von Bundes- und Länderseite zu nominieren, was bis zum Ende des Jahres 2016 auch erfolgt ist. Als Vertreter der Länder wurden konsensual die Landeshauptleute des Burgenlandes, Oberösterreichs, Tirols und Wiens bestimmt.¹⁵ Allerdings waren in den ersten Monaten des darauffolgenden Jahres 2017 mit Vizekanzler *Reinhold Mitterlehner* und dem Landeshauptmann Oberösterreichs *Josef Pühringer* bereits zwei Mitglieder von ihren Ämtern zurückgetreten. Zu einer Nachbesetzung der dadurch in der Arbeitsgruppe frei gewordenen Positionen kam es vorerst nicht. Auch ein erster Bericht der Gruppe, der ursprünglich für das erste Quartal 2017 in Aussicht gestellt worden war, wurde nicht umgesetzt, wofür wohl auch das Scheitern der SPÖ/ÖVP-Koalition in der Bundesregierung und die mit 15. Oktober 2017 angesetzte Neuwahl des Nationalrates verantwortlich war..

Vor dem Hintergrund der ersten Ankündigungen waren die Erwartungen an die Arbeitsgruppe zunächst hochgesteckt. Der Arbeitsbeginn der Gruppe wirkte demgegenüber eher lustlos und ließ auf keine großen Sprünge hoffen:¹⁶ Als Ziel wurde ausgegeben, dass sich das Gremium, das bei der ersten Sitzung im Februar 2017 um die neue niederösterreichische Landeshauptfrau *Johanna Mikl-Leitner* ergänzt wurde, Vereinfachungen bzw. Vereinheitlichungen beim Wirtschaftsrecht widmet. Außerdem sollten einige Kompetenzverlagerungen in Angriff genommen werden, wobei bemerkenswerterweise ausschließlich Verlagerungen von den Ländern auf die Bundesebene explizit angesprochen worden wurden, wie etwa der Jugendschutz, das Energierecht oder die Mindestsicherung (Sozialhilfe). Hinsichtlich einer eventuellen Stärkung der Landeskompetenzen herrschte Wortkargheit.¹⁷

Was die Kompetenzverlagerungen betraf, behandelte die Arbeitsgruppe insbesondere die Auflösung des unbefriedigenden Modells der Grundsatzgesetzgebung gemäß Art.

14 „Gemeinsame Erklärung anlässlich des Treffens der Landeshauptleute mit der Regierungsspitze, Graz, 4. Oktober 2016“.

15 Die Mitglieder waren zunächst namentlich auf Bundesseite: Bundeskanzler *Christian Kern*, Vizekanzler *Reinhold Mitterlehner*, BM *Thomas Drozda* und BM *Hans Jörg Schelling*. Die Länder entsandten folgende Vertreter: LH *Josef Pühringer*, LH *Günther Platter*, LH *Michael Häupl* und LH *Hans Niessl*.

16 Siehe auch: „Staatsreform: Experten zweifeln an Erfolgchancen“, in: Der Standard vom 27.02.2017.

17 Vgl. „Bund-Länder-Arbeitsgruppe trifft am Samstag erstmals zusammen“, in: Die Presse vom 24.02.2017; „Bundesstaatsreform: „Österreich nicht wirklich ein schlankes Rehlein“, in: Die Presse vom 25.02.2017; „Bund-Länder-Arbeitsgruppe startet Suche nach Einsparmöglichkeiten“, in: Der Standard vom 24.02.2017.

12 B-VG. Im Rahmen dieses Kompetenztypus ist insofern ein wechselseitiges Zusammenwirken von Bund und Ländern vorgesehen, als dem Bund die Zuständigkeit zur Gesetzgebung über die Grundsätze in den dort angeführten Materien¹⁸ zukommt, während die Länder für die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung zuständig sind. In der Theorie könnte ein derartiges Modell einer „Rahmengesetzgebung“¹⁹ – bei entsprechender politischer wie rechtlicher Garantie selbständiger Gestaltungsmöglichkeiten der ausführenden Länder – ein durchaus wirkungsvolles Instrument sein, um einen Ausgleich zwischen Homogenität und Differenz im Bundesstaat zu finden.²⁰ In der Praxis hat sich das Modell nicht bewährt, da die Grundsatzgesetze des Bundes der Ausführungsgesetzgebung der Länder in der Regel keinen Spielraum lassen und die Landesgesetzgebung sich im Wesentlichen in der Wiederholung grundsatzgesetzlicher Vorgaben erschöpft.²¹

In die gerade angelaufenen Verhandlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe brach Anfang Mai 2017 der Vorschlag des Steiermärkischen Landeshauptmannstellvertreters *Michael Schickhofer* herein, die Landesgesetzgebung im Wesentlichen einem Generallandtag zu übertragen. Das Konzept, auf diese Weise die Landesgesetzgebung einem gemeinsamen Organ der Länder zu übertragen, also diese zu vereinheitlichen, ist für sämtliche bekannten föderalen und dezentralen Systeme der Welt völlig singulär. Es ist im Grunde ein Widerspruch in sich selbst, denn der Sinn föderaler Rechtsetzung besteht ja gerade darin, unterschiedliche Politikgestaltungswege zu eröffnen. Dass ein solcher Vorschlag, der sich zudem auf ein in Österreich bereits vor circa 20 Jahren²² artikuliertes Modell stützen konnte und sich darüber hinaus auf einen von Kaiser *Maximilian I.* im Jahre 1518 einberufenen Generallandtag berief, auf Interesse stieß, kann wohl nur mit der spezifischen politischen Kultur Österreichs erklärt werden, die den Föderalismus in das in diesem Beitrag näher beschriebene Catch22-Dilemma treibt.

18 Insbesondere die kostenintensiven Krankenanstalten, aber auch das Elektrizitätswesen mit der Organisation der Elektrizitätswirtschaft.

19 Bei der Grundsatzgesetzgebung in Österreich handelt es sich um eine Art Rahmengesetzgebung im Sinn des Art 75 GG alt, der mit der Föderalismusreform I abgeschafft wurde; vgl. *Bußjäger, Peter* 2016: Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die Diskussion über die Reform der bundesstaatlichen Kompetenzordnung in Österreich, in: *Gamper, Anna et al. (Hrsg.): Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, Baden-Baden, S. 807 (813).

20 Vgl. *Bußjäger* 2016 (Fn. 19), S. 813.

21 Vgl. *Bußjäger, Peter* 2016: Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Österreich, in: *Gamper, Anna et al. (Hrsg.): Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, Baden-Baden, S. 523 (544); *Pürgy, Erich* 2012: Bundesverfassungsrecht und Landesrecht, in: *ders. (Hrsg.): Das Recht der Länder*, Bd I (2012) 1 (23); *Wallnöfer, Klaus* 2010: Bundesstaatlicher Wert und Unwert von Art 12 B-VG am Beispiel des Elektrizitätsrechts, in: *Holoubek, Michael/Martin, Andrea/Schwarzer, Stephan (Hrsg.): Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? Festschrift für Karl Korinek zum 70. Geburtstag*, Wien/ New York, S. (293).

22 Vgl. *Polaschek, Martin F.* 1999: Föderalismus als Wert?, Graz, S. 241 ff.

3. Das föderalistische Paradoxon

In Anlehnung an *Roland Sturm*²³ bezeichnet das föderalistische Paradoxon das Dilemma einer föderalen Ordnung, in welcher die Bevölkerung zwar der Existenz einer föderalen Gliederung des Staates gegenüber positiv eingestellt ist, aber die sich aus dieser Tatsache ergebende föderale Differenzierung von Rechtsordnungen ablehnt und überwiegend den Wunsch nach Vereinheitlichung äußert.

Dieses Dilemma steht einem lebendigen Föderalismus entgegen, da es Innovationskraft und Wettbewerb zwischen den Ländern behindert. Es wurde auch für Deutschland diagnostiziert,²⁴ gilt aber für Österreich wohl noch in stärkerem Ausmaß.²⁵ Dazu trägt allerdings auch eine Kompetenzverteilung bei, die von einer im internationalen Vergleich enormen Kasuistik geprägt ist²⁶ und Verwaltungsmaterien zerreißt, statt sinnvolle Kompetenzfelder zu begründen. Bisherige Reformbestrebungen scheiterten einerseits am Beharrungswillen der Bundesbürokratie und an der fehlenden Bereitschaft der Länder, Verantwortung zu übernehmen.²⁷ Auch Kreativität in der Erneuerung der föderalen Kompetenzordnung ist zu vermissen.

Die Kritik an der föderalen Differenzierung ist auch einem besonderen Zentralisierungsgrad der österreichischen Medienlandschaft geschuldet. Zwar existieren erfolgreiche Regionalzeitungen, die meisten der sogenannten Qualitätsmedien erscheinen jedoch in der Bundeshauptstadt. Die Verflechtungen zwischen Bundespolitik und den in der Bundeshauptstadt erscheinenden Medien ist kundigen Leserinnen und Lesern augenfällig.²⁸

Das föderalistische Paradoxon wird somit durch eine spezifische Berichterstattung befeuert, die letztlich im Vorwurf mündet, dass den gesetzgebenden Organen der Länder, den Landtagen, einerseits ihre mangelnde Kompetenzausstattung vorgeworfen wird, im gleichen Atemzug aber auch ihre Kompetenzausübung selbst, welche zu unterschiedlichen Regelungen etwa im Jugendschutz, Baurecht und dergleichen führt.²⁹ Die Auswüchse dieses Dilemmas werden nachfolgend dargestellt.

23 Vgl. *Sturm, Roland* 2010: Landesbewusstsein und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Föderalismus-Paradox, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus* 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 29 ff.

24 Vgl. *Bertelsmann-Stiftung* 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer.

25 Vgl. *Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther* 2010: Föderalistisches Bewusstsein in Österreich, Wien.

26 Vgl. *Bußjäger* 2016 (Fn.21), S. 523.

27 Beispielsweise *Bußjäger* 2015 (Fn. 7), S. 219.

28 Vgl. *Fallend, Franz* 2013: Ungerechtes „Länder-Bashing“ – oder: Wie reformfreudig sind die Länder? Politische Reformen und Reformdebatten im österreichischen Föderalismus 2010-2012, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus* 2013. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 334 f, etwas relativierend jedoch auf S. 348 f, wobei die „Mehrzahl der analysierten Berichte [...] sicherlich als länderkritisch zu klassifizieren“ sind.

29 Vgl. jüngst „Nieder mit dem Föderalismus“, in: *Immobilienmagazin* vom 02.05.2017 (Nr. 05/2017) oder „Einheitlicher Jugendschutz: Der Fehler liegt im System“, in: *Der Standard* vom 03.01.2017. Allgemein zur Berichterstattung *Fallend, Franz* 2010: Kleine Reformen, große Konflikte: Die Bundesländer-Beziehungen in Österreich 2009, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tü-*

4. Anschauungsbeispiele: Unitarisierungstendenzen

Unitarisierung findet in Österreich häufig durch das Instrument der staatsrechtlichen Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG statt. Es handelt sich dabei entweder um eine vertikale Koordination zwischen Bund und Ländern oder eine horizontale Koordination der Länder untereinander. Die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG beruhen auf Freiwilligkeit. Sie bieten die Möglichkeit einer koordinierten Regelung und Vorgehensweise, unbeschadet der jeweils vorherrschenden Kompetenzlage.³⁰

Seit dem Jahr 1990 bis zum Jahr 2015 wurden insgesamt 88 Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und mindestens einem Land abgeschlossen. Davon wurden allein 29 Vereinbarungen seit dem Jahr 2010 abgeschlossen, woraus sich eine deutliche Zunahme in den letzten Jahren ergibt.³¹

Insgesamt 29 Vereinbarungen wurden seit 1990 zwischen den Ländern untereinander abgeschlossen. Eine Zunahme der Vereinbarungen seit 2010 lässt sich hier allerdings nicht ausmachen. Seit dem Jahr 2010 gab es lediglich vier Vereinbarungen der Länder untereinander.³²

Aus inhaltlicher Sicht ist festzuhalten, dass die bisher zwischen dem Bund und den Ländern oder den Ländern untereinander abgeschlossenen Art. 15a-Vereinbarungen vielfältige Themenbereiche berühren. Betrachtet man die seit 2011 abgeschlossenen Vereinbarungen, fällt jedoch auf, dass die weit überwiegende Anzahl den Themenkomplex Bildung/Kinderbetreuung (14) betrifft, gefolgt von Vereinbarungen im Gesundheits- und Sozialbereich (6). Zwei Vereinbarungen wurden im Bereich Hochwasserschutz abgeschlossen. Ebenfalls zwei Vereinbarungen betrafen die Errichtung und den Betrieb bestimmter Institutionen, nämlich einerseits die Medizinische Fakultät und das Studium der Humanmedizin an der Universität Linz (OÖ) und andererseits das Institute of Science and Technology – Austria in Klosterneuburg (NÖ). Die übrigen Vereinbarungen lassen sich keinem der genannten Bereiche zuordnen. Dies gilt etwa für die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank aus dem Jahr 2013 sowie für jene über die Zusammenarbeit im Bauwesen aus dem Jahr 2012. Teilweise werden Art. 15a-Vereinbarungen zur Regelung sehr spezifischer Berei-

bingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 274 (283).

30 Vgl. *Glantschnig, Gerold* 2010: Die Rolle von Vereinbarungen und Abkommen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften, in: *Bußjäger, Peter* (Hrsg.): Kooperativer Föderalismus in Österreich, Wien, S. 65 (67). Allerdings konnten auch die Art. 15a-Vereinbarungen nichts an den grundsätzlichen Problemen der österreichischen Kompetenzverteilung ändern; vgl. dazu *Pernthaler, Peter* 2010: Die Zukunft der Gliedstaatsverträge, in: *Bußjäger, Peter* (Hrsg.): Kooperativer Föderalismus in Österreich, Wien, S. 75 (77): „Nicht erfüllt haben sich die Hoffnungen, die staatsrechtliche Vereinbarung könne zur Lösung der Probleme der ‚komplexen Kompetenzmaterien‘, der ‚Weder-Noch-Kompetenzen‘ oder der übermäßigen Kompetenzzersplitterung [...] beitragen.“

31 Eigene Erhebung des Instituts für Föderalismus; siehe auch *Institut für Föderalismus* 2017: Föderalismusdatenbank. www.foederalismus.at/publikationen_datenbank.php (26.06.2017).

32 Eigene Erhebung des Instituts für Föderalismus; siehe auch *Institut für Föderalismus* 2017 (Fn. 31).

che abgeschlossen. Hier ist beispielsweise die Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Wien über die Parkraumüberwachung in Wien hervorzuheben.³³

Das häufigste Ziel, das hinter dem Abschluss einer Vereinbarung nach Art 15a B-VG bislang stand, war die Rechtsharmonisierung. Als Beispiel ist hier die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über zivilrechtliche Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken zu nennen,³⁴ mit deren Hilfe die mit der Regelung des Baugrundverkehrs zusammenhängenden zivilrechtlichen Fragen bundesweit einheitlich geregelt wurden. Den (ordentlichen) Zivilgerichten sollte damit die Anwendung von länderspezifischen zivilrechtlichen Bestimmungen erspart werden.³⁵ Vereinzelt wurden Art. 15a-Vereinbarungen auch abgeschlossen, um eine gemeinsame organisatorische Rechtsgrundlage zu schaffen. Dies war beispielsweise im Jahr 1978 der Fall mit der Vereinbarung der Länder untereinander über die Einrichtung einer Gemeinsamen Filmbewertungskommission der Länder. Diese beurteilt Filme, die in Österreich zur Aufführung gelangen sollen, auf ihren kulturellen Wert hin.³⁶ Gleiches gilt für das Österreichische Institut für Bautechnik, das seit dem Jahr 1993 als Koordinierungsplattform aller Bundesländer für Bauprodukte und Bautechnik fungiert.³⁷ Einen dritten Themenbereich betreffen Vereinbarungen, mit denen in anderen Bundesländern abgelegte Ausbildungen und Nachweise akzeptiert werden. Dies gilt beispielsweise für die Vereinbarung über die Anerkennung von Nachweisen der jagdlichen Eignung und über die jagdliche Verlässlichkeit, die im Jahr 1979 zwischen Kärnten³⁸, Salzburg³⁹, Vorarlberg⁴⁰ und Wien⁴¹ abgeschlossen wurde.

Die Harmonisierung durch Koordination ist allerdings zwiespältig: Einerseits werden dadurch Zentralisierungsbestrebungen abgefedert, ohne dass sich die Länder ihre Letztentscheidungskompetenzen nehmen lassen, weil Vereinbarungen auch wieder aufgekündigt werden können. Dies findet freilich in der Praxis nur selten statt.⁴² Einen erheblichen Nachteil stellt jedoch die Tatsache dar, dass sich bei einem zu häufigen Einsatz des Instruments die Frage stellt, warum denn die Länder nicht gleich ihre Kompetenzen dem Bund übertragen. Darüber hinaus hat sich die Koordination über Vereinba-

33 Vgl. *Institut für Föderalismus*: 36. bis 40. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2011 bis 2015).

34 BGBl 290/1993 idF BGBl I 1/2017.

35 Vgl. mit weiteren Nachweisen *Schramek, Christoph* 2017: § 31, in: *Müller, Thomas/Weber, Karl* (Hrsg.): TGVG – Tiroler Grundverkehrsgesetz 2006, Wien, S. 265 (267 f.).

36 Vgl. *Glantschnig* 2010 (Fn. 30), S. 69 f.

37 Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Zusammenarbeit im Bauwesen.

38 LGBl 70/1979.

39 LGBl 59/1979.

40 LGBl 3/1980.

41 LGBl 12/1979.

42 Beispielhaft seien hier erwähnt: Kündigung der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Kärnten, Oberösterreich, Vorarlberg, Wien, Tirol, Steiermark und Salzburg über einen gemeinsamen Hubschrauber-Rettungsdienst (BGBl I 81-87/2011); Kündigung des Burgenlands zweier Tierschutz-Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG (LGBl 16/2007); Kündigung des Landes Salzburg zweier Tierschutz-Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG (LGBl 56/2006); Kündigung des Landes Tirol der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zur Verbesserung des Tierschutzes im Allgemeinen und im Besonderen im außerlandwirtschaftlichen Bereich (LGBl 80/2005).

rungen gemäß Art. 15a B-VG als komplizierter Weg erwiesen, setzt er doch wie im Völkerrecht zunächst den Abschluss der Vereinbarungen und dann ihre Umsetzung in Bundes- bzw. Landesrecht voraus.⁴³ Vorschläge einer Vereinfachung dieses Verfahrens konnten sich bisher nicht durchsetzen.

Letzten Endes besteht die Gefahr, dass durch die Harmonisierung der Sinn der differenzierten Landesgesetzgebung verloren geht und die Chancen föderaler Innovation nicht ausgeschöpft werden. Rechtfertigen lässt sich die Harmonisierung durch Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG dennoch, und zwar mit dem Hinweis, dass die freiwillige Kooperation den beteiligten Partnern ungleich stärkere Partizipationsmöglichkeiten am Rechtsetzungsprozess ermöglicht. Außerdem erlaubt diese Kooperationsform auch den Ausstieg aus der Harmonisierung, obwohl dies in der Praxis, wie dargestellt, selten vorkommt.

5. Innovative Landesgesetzgebung?

Die zuletzt gemachten Ausführungen werfen die Frage auf, ob der Föderalismus in Österreich trotz dieser ungünstigen Rahmenbedingungen seiner Funktion gerecht wird, für Innovationen in der Rechtsetzung zu sorgen. Solche konnten in der Vergangenheit vor allem im Bereich der Verfassungsautonomie der Länder, etwa in den Bereichen direkte Demokratie und demokratischen Kontrolle, festgestellt werden. Hinsichtlich der direkten Demokratie ist festzuhalten, dass bislang auf Länder- und Gemeindeebene durchaus zahlreiche unterschiedliche Instrumente geschaffen wurden. So sehen beispielsweise die Landesverfassungen Salzburgs (Art. 23 Abs. 2) und Vorarlbergs (Art. 35 Abs. 2) eine obligatorische Volksabstimmung vor, wenn grundlegende Prinzipien der Landesverfassung beseitigt werden.⁴⁴ Des Weiteren gibt es im Burgenland, in Niederösterreich, der Steiermark, Tirol und Vorarlberg ein sogenanntes Vetoreferendum. Darunter versteht man die Möglichkeit einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten oder Gemeinden, innerhalb einer vorgegebenen Frist eine Volksabstimmung über ein vom Landtag beschlossenes Gesetz abzuhalten. Das Ergebnis eines derartigen Referendums ist dann bindend, weshalb über diesen Weg verhindert werden kann, dass ein Beschluss des Landtags in Gesetzeskraft erwächst.⁴⁵ Neben diesen „klassischen“ direktdemokratischen Instrumenten findet sich auch im Bereich der partizipativen Demokratie eine brei-

43 Vgl. hierzu *Institut für Föderalismus* 2015: Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG.

44 Vgl. *Poier, Klaus* 2014: Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: *Bußjäger, Peter/Balthasar, Alexander/Sonntag, Niklas (Hrsg.): Direkte Demokratie im Diskurs*, Wien, S. 141 (142).

45 Siehe dazu *Bußjäger, Peter/Sonntag, Niklas* 2015: Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums, in: *Öhlinger, Theo/Poier, Klaus (Hrsg.): Direkte Demokratie und Parlamentarismus*, Wien/Köln/Weimar, S. 349 ff.

te Palette an Möglichkeiten auf Länder- und Gemeindeebene.⁴⁶ Beispielhaft seien hier die Bürgerräte erwähnt, die in Vorarlberg schon zahlreich abgehalten wurden.⁴⁷

Was die parlamentarische Kontrolle betrifft, sind die Landesrechnungshöfe als Innovation der Länder hervorzuheben. Der Terminus „Landesrechnungshof“ fand zwar erst mit BGBl I 98/2010 in Art 127c B-VG Eingang in die Bundesverfassung,⁴⁸ den Ländern stand es allerdings davor schon im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie offen, eigene Landesrechnungshöfe zu schaffen, wovon die Länder auch Gebrauch gemacht haben.⁴⁹

In den letzten Jahren wurden von den Ländern kaum mehr neue Verwaltungsmaterien geregelt. Ein Grund dafür ist gewiss, dass trotz der länderfreundlichen Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG, wonach alle Zuständigkeiten, die nicht auf den Bund in Gesetzgebung oder Vollziehung übertragen werden, im selbständigen Wirkungsbereich der Länder verbleiben, kaum mehr neue Regelungsbereiche offen stehen. Zu zahlreich sind die in der Bundesverfassung ausdrücklich genannten Bundeskompetenzen. Ein anderer ist darin zu sehen, dass der Begriff des Gesetzes in der öffentlichen Diskussion als bürokratisch und belastend behaftet ist, sodass sich die Politik in der Tendenz scheut, bestimmte Herausforderungen durch rechtliche Regelungen zu begegnen. Ein Beispiel dafür ist der Bodenschutz, der in wesentlichen Bereichen landesrechtlich zu regeln ist, aber, von wenigen Ausnahmen abgesehen, von der Landesgesetzgebung eben nicht erfasst wird.⁵⁰

Immer wieder, aber insgesamt doch wohl zu selten, sind die von Ländern geregelten Gesetzesmaterien Gegenstand von wichtigen Innovationen. Dies ist beispielsweise auf dem Gebiet des Klimaschutzes der Fall. So hat der niederösterreichische Landesgesetzgeber im Mai des Jahres 2017 durch eine Änderung der niederösterreichischen Bauordnung⁵¹ beschlossen, ab dem Jahr 2019 den Einbau neuer Ölheizungen zu verbieten.⁵² Mit dieser Maßnahme soll ausdrücklich dem Klimaschutzgesetz, dem Klima- und Energieprogramm in Niederösterreich sowie den Klimaschutzzielen der EU genüge getan

46 Vgl. *Bußjäger, Peter* 2015: Demokratische Innovation und Verfassungsreform, in: *Bußjäger, Peter/Gamper, Anna (Hrsg.): Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, Wien, S. 1 (11 ff).

47 Vgl. *Hellrigl, Manfred* 2014: Bürgerräte in Vorarlberg, in: *Bußjäger, Peter/Balthasar, Alexander/Sonntag, Niklas (Hrsg.): Direkte Demokratie im Diskurs*, Wien, S. 163 ff.

48 Siehe auch Art. 127c B-VG idF BGBl I 148/1999, der noch von „dem Rechnungshof gleichartigen Einrichtungen“ sprach.

49 *Bußjäger, Peter* 2011: Was ist ein Landesrechnungshof? ...und andere Fragen zur B-VG-Novelle BGBl I 2010/98, in: *ZfV* 2011, S. 737 (739 ff).

50 Dazu *Holley, Gerhard* 2010: Bodenschutz, in: *Pürgy, Erich (Hrsg.): Das Recht der Länder*, Bd II/2, S. 191 (198): „Angesichts dieser zum Teil divergierenden Inhalte und der zum Teil sehr unterschiedlichen Regelungsdichte der [...] Landesgesetze (samt den dazugehörigen Verordnungen) kann von einem systematischen und umfassenden Bodenschutz im Landesrecht keine Rede sein.“

51 Änderung der NÖ Bauordnung 2014 (LtG.-1378/B-23/3-2017), § 58 Abs 1a: „Die Aufstellung und der Einbau von Heizkesseln von Zentralheizungsanlagen für flüssige fossile oder für feste fossile Brennstoffe ist in nach dem 31. Dezember 2018 neu bewilligten Gebäuden verboten.“

52 „Neue Ölheizungen ab 2019 verboten“, in: *noe.orf.at* vom 18.05.2017.

werden.⁵³ Eine andere „Erfindung“ eines Landesgesetzgebers, die Vertragsraumordnung im Land Salzburg, mit welcher der Baulandhortung und damit der Zersiedelung hätte entgegengewirkt werden sollen, scheiterte dagegen am Verfassungsgerichtshof, der eine Verknüpfung von hoheitlichen und privatrechtlichen Elementen (vertraglicher Bebauungszwang) als verfassungswidrig betrachtete.⁵⁴

Leichter fällt es den Landesgesetzgebern begreiflicherweise tätig zu werden, wenn die Regulierung auf gesellschaftliche Akzeptanz stößt, wie dies etwa bei den Bettelverboten der Fall ist.⁵⁵

Eigene Landesgesetzgebung steht jedoch nicht nur für Innovation, sie eröffnet darüber hinaus dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit, auf spezifische regionale Veränderungen rasch zu reagieren. Als Beispiel kann hier die jüngste Novellierung des Burgenländischen Buschenschankgesetzes herangezogen werden.⁵⁶ Diese erging vor dem Hintergrund des Spätfrosts im Frühjahr 2016 und der daraus resultierenden stark reduzierten Weinernte. In § 3 Abs 2 leg cit war bislang der Ausschank von zugekauftem Wein oder von aus zugekauften Trauben hergestelltem Wein ausnahmslos verboten. Mit der genannten Novelle wurde die Möglichkeit geschaffen, dieses Verbot mit Verordnung der Landesregierung für jeweils ein Jahr aufzuheben und den Zukauf von höchstens 1500 Liter Wein oder 2000 Kilogramm Trauben pro Hektar bewirtschafteter Betriebsfläche (Weinbau) zu gestatten. Auf Grund der mitunter belächelten Landeskompetenz konnten durch diese Änderung Betriebe, die sich aufgrund der stark reduzierten Weinernte in ihrer Existenz gefährdet sahen, mit dem Zukauf von Trauben oder Wein ihr Fortbestehen sichern.

6. Zusammenfassung – Wert der eigenen Landesgesetzgebung?

Das föderalistische Paradoxon besteht, wie gezeigt wurde, darin, dass zwar von Seiten der Bevölkerung Zustimmung zum föderalen Staatsaufbau signalisiert wird, jedoch im gleichen Atemzug länderspezifische Regelungen abgelehnt werden. Ein Bundesstaat setzt allerdings eine Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern voraus. Dabei ist es typisch, dass die Zuständigkeiten innerhalb der Gesetzgebung und der Verwaltung, oft auch der Gerichtsbarkeit, zwischen dem Bund und den Gliedern aufgeteilt werden.⁵⁷ Von der Art dieser Aufteilung lassen sich wiederum Rückschlüsse auf die Qualität einer bundesstaatlichen Ordnung ziehen.⁵⁸ Als Faustregel gilt, dass sich die Autonomie der Glieder als umso größer darstellt, je weiter ihre Kompetenzbefugnisse reichen und je weniger Bindung an von der zentralen Ebene erlassene Normen beste-

53 Vgl. Motivenbericht zur Änderung der NÖ Bauordnung 2014, S. 32.

54 VfSlg 15.625/1999.

55 Vgl. Warner, Johannes 2016: Betteln in Tirol, Wien.

56 LGBl 68/2016.

57 Vgl. Schramek 2017 (Fn. 3), S. 82.

58 Vgl. Weber, Karl 1980: Kriterien des Bundesstaates: eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Innsbruck, S. 90.

hen,⁵⁹ wobei Kompetenzen zur Gesetzgebung gegenüber Zuständigkeiten zur Vollziehung jedenfalls als höherwertiger einzustufen sind. Richtige Autonomie der Länder entsteht erst mit einer eigenständigen Gesetzgebung. Diese kann durch nichts ersetzt werden, auch nicht durch einen ausgedehnten „Vollzugsföderalismus“, worunter die weitgehende Zuständigkeit der Länder zur Vollziehung, die einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegenübersteht, verstanden wird.⁶⁰

Letzten Endes bedarf es für eine einheitliche Gesetzgebung auch nicht der zentralen und ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Vielmehr gibt es bundesstaatliche Instrumente der Kooperation, die – bei gleichzeitiger Wahrung der Gesetzgebungskompetenz der Länder – Abhilfe leisten können, wie es bei den Art. 15a-Vereinbarungen in Österreich der Fall ist. Allerdings ist mit einem zu häufigen Einsatz derartiger Instrumente die Gefahr verbunden, dass wiederum die Landeskompetenzen in Frage gestellt werden und damit auch die Vorteile, die mit einer eigenen Landesgesetzgebung einhergehen. Diese sind insbesondere im föderalen Wettbewerb zwischen den Gliedern um die optimale Erfüllung staatlicher Aufgaben auszumachen, worin letztendlich ein erhebliches Innovationspotenzial liegt. Zudem eröffnet sich mit einer eigenen Landesgesetzgebung die Möglichkeit, neue Maßnahmen, wie etwa innovative direktdemokratische Instrumente, zunächst auf Landesebene zu testen, um sie in weiterer Folge bei erfolgreichem Einsatz für weitere Länder oder auf Bundesebene fruchtbar zu machen.⁶¹

59 Vgl. *Bußjäger, Peter* 2006: Homogenität und Differenz: Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich, Wien, S. 3.

60 Vgl. *Schramek* 2017 (Fn. 3), S. 119 f.

61 *Lauffer, Heinz/Münch, Ursula* 2010: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., München, S. 28 f; *Bußjäger, Peter* 2017: Föderale Systeme - Über Entstehung, Scheitern und Erfolg von Föderalismus, Wien, S. 117 f.

Ungarn: Paradigmenwechsel im Schnellschussverfahren

Jürgen Dieringer

1. Substaatliche Einheiten in einem zentralisierten Staat

Das ungarische Selbstverwaltungssystem krankte über zwei Jahrzehnte an Dysfunktionalitäten, die auf Geburtsfehler im Zuge der Systemtransformation zurückgeführt werden können.¹ Zu den Problemlagen gehörten die chronische Unterfinanzierung der territorialen Selbstverwaltungsorgane, die Aufgabenüberlastung und Zersplitterung der Kommunen, vor allem der kleineren unter ihnen und letztlich auch die schwache Rolle der regionalen Gebietskörperschaften im politischen Prozess, deren starke politische Legitimation nicht mit der geringen Aufgabenzuweisung korrespondierte. Eine grundlegende Reform war unausweichlich.

Zur Debatte standen eine umfassende Regionalisierung und damit eine Dezentralisierung des Landes, favorisiert von zahlreichen Vertretern der politischen Linken und einer Mehrheit der politischen Akteure der lokalen und regionalen Ebene, oder, alternativ, eine stärkere Zentralisierung, mit Dekonzentrierung statt Dezentralisierung als politischem Leitmotiv. Diese Variante war politisch eher in der Rechten beheimatet. Durchgesetzt hat sich die zweite Variante.² Mit dem Antritt der Regierung Orbán II im Jahre 2010 kam der bis dahin zögerliche aber messbare Dezentralisierungstrend zum Stillstand; ein Rollback setzte ein. Der politische Reflex auf neue Problemlagen ist seither Zentralisierung, nicht Dezentralisierung. Dazu kommt eine starke Politisierung des staatlichen Handelns³ und die Unterordnung lokaler und regionaler Interessen unter die zentralen inhaltlichen und parteipolitischen Prämissen des Ministerpräsidenten und der regierenden Partei.

Mittlerweile ist die Reform formal weitgehend abgeschlossen. Neue Institutionen wurden gegründet, die Aufgabenliste in den Politikfeldern neu erstellt, Kompetenzzuordnungen modifiziert sowie ein neues Finanzierungsmodell etabliert. Im Folgenden werden die Entwicklungen der letzten Jahre bezüglich der Ausdifferenzierung der politischen Landkarte, des Wandels des institutionellen Systems auf lokaler und regionaler Ebene, des Kompetenzhaushalts lokaler und regionaler Einheiten sowie der Entwicklung regionaler sozioökonomischer Disparitäten dargestellt und bewertet.

- 1 Vgl. zum Transformationsphase ausführlich Dieringer, Jürgen 2009: Das politische System der Republik Ungarn, Opladen. Eine grundsätzliche Kritik bietet Pálné Kovács, Ilona 2013: Miért hagyjuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon in: Politikatudományi Szemle XXII/4, S. 7-34.
- 2 Vgl. Dieringer, Jürgen/Huszák, Loretta 2012: Ungarn: Zentralisierung durch das neue Selbstverwaltungsgesetz, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 380-390.
- 3 Vgl. Pálné Kovács, Ilona 2016: A helyi kormányzásról – összegzés, forгатókönyvek, in: Comitatus, ősz-tél, S. 84-94.

2. Die politische Landkarte

Seit 2010 dominiert der FIDESZ (Bund der Jungdemokraten, *Fiatal Demokraták Szövetsége*) die politische Landkarte auf nationaler Ebene; und zwar auf eine unzweideutige Art. In der Legislaturperiode 2010-14 verfügte die Partei im Parlament über eine Zweidrittelmehrheit. Auch bei den Wahlen 2014 kam zunächst eine Zweidrittelmehrheit zustande, allerdings verloren die Jungdemokraten während der Legislaturperiode 2014-18 bei Nachwahlen zwei Mandate und damit auch die grundgesetzändernde Zweidrittelmehrheit. Die Reform des Wahlrechts vor den Wahlen 2014 (Reduzierung von 386 auf 199 Abgeordnete bei gleichzeitigem Festhalten am unikameralen System und den Grundzügen des Grabenwahlrechts) hat die parteipolitischen Kräfteverhältnisse nicht grundlegend verändert, obwohl – oder weil – es beim Zuschnitt der neuen, sehr viel größeren Wahlkreise zu Gerrymandering gekommen ist. Auch auf kommunaler und regionaler Ebene wurde das Wahlrecht geändert⁴, die Zahl der Wahlmandate im Selbstverwaltungssystem insgesamt reduziert⁵ und reichlich Wahlkreisgeometrie betrieben.

Tabelle 1: Parlaments- und Regionalwahlen 2010/2014

Partei	Wahl national				Wahl regional/lokal	
	2014		2010		2014****	2010
	Stimmen (Landesliste, Prozent)	Mandate*	Stimmen (Listen, Prozent)	Mandate**		
FIDESZ/ KDNP	43,55	133 (66,83%)	52,73	262 (67,88%)	3504	6776
MSZP***	26,21	38 (19,10)	19,30	59 (15,28)	571	591
Jobbik	20,69	23 (11,56%)	16,67	47 (12,18)	469	377
LMP	5,47	5 (2,51%)	7,48	16 (4,15)	44	54
Unabhängig					15316	15147

*199 Abgeordnete; **386 Abgeordnete; *** 2014 MSZP-Wahlverbund mit DK, Együtt, PM, MLP; **** Inklusive Wahlbündnisse unter Einschluss der angegebenen Parteien.
Quelle: valasztas.hu.

4 Vgl. umfassend Dobos, Gábor 2011: Elmozdulás közép szinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra, in: Politikatudományi Szemle XX/4, S. 61–83. Allgemein zu den Verbindungen zwischen nationalen Parteien und lokalen/regionalen Wahlen Tóth, Adrienn 2013: Országos pártok – helyi önkormányzatok, in: Politikatudományi Szemle XXII/3, S. 117-137.
5 Kritiker bemängeln eine gewisse Bevorzugung der Regierungsparteien durch die Modifikationen, zum Beispiel Agg, Zoltán 2014: Centralizáció és decentralizáció az államszervezésben, magyar fejlemények, in: Comitatus, nyár-ősz, S. 79-82, hier S. 5.

Auf nationaler Ebene verdankt der FIDESZ den Wahlsieg den kleineren Kommunen. Je kleiner die Kommune, desto größer der Stimmenanteil des FIDESZ. Je größer die Kommune, desto größer der Anteil der linksliberalen Opposition MSZP⁶ (Ungarische Sozialistische Partei, *Magyar Szocialista Párt*) und LMP (Politik kann anders sein, *Lehet más a politika*). Nur die rechtsradikale Formation Jobbik⁷ war 2014 – außer in Budapest – in großen und kleinen Kommunen und Städten ähnlich stark erfolgreich.⁸ Diese Ergebnisse spiegeln deutlich den Gegensatz zwischen national geprägtem „Land“ (*vidék*) und den stärker kosmopolitisch-liberal geprägten Städten wider. Die Sozialisten verfügen nur mehr in den großen Städten (außer in Debrecen, sehr ausgeprägt in Szeged) bzw. den alten industriellen Zentren über eine einigermaßen solide Wählerbasis. Von Hochburgen kann kaum noch gesprochen werden.

Als zweite große Oppositionspartei zieht der rechtsextreme Jobbik seine Stärke nicht aus dem Stadt-Land-Gegensatz, sondern bedient die Konfliktlinie Zentrum-Peripherie, mit ansetzender Hochburgbildung im Osten des Landes.⁹ Vida beschreibt in diesem Zusammenhang eine Korrelation zwischen der Stärke der Roma-Bevölkerung und dem Wahlverhalten (pro Jobbik) der Nicht-Roma-Bevölkerungen im Osten Ungarns.¹⁰

Auf regionaler und lokaler Ebene nimmt die Wählerbindung an Parteien analog zur Größe der Kommune ab. In kleinen Kommunen und Städten dominieren nach wie vor unabhängige Kandidaten mit starker lokaler Verankerung. Die Komitatsparteiensysteme bilden hingegen im Großen und Ganzen das nationale Parteiensystem ab.

Unter den Kandidaten der Parteien konnten sich auf territorialer Ebene (sowohl 2010 als auch 2014) vor allem Vertreter des FIDESZ bzw. vom FIDESZ unterstützte Kandidaten durchsetzen. In den Komitaten gelang dem FIDESZ 2014 in allen Wahlbezirken ein Wahlsieg und die Partei dominiert jeweils die Komitatsversammlungen. Sogar im traditionell eher linksliberalen Budapest stellt FIDESZ den Oberbürgermeister und 17 von 23 Bezirksbürgermeistern. In den 23 großen Kommunen gingen 20 Bürgermeisterposten an den FIDESZ. 2010 sah das Bild ähnlich aus.

Eine wichtige Veränderung des Wahlprozesses auf nationaler Ebene ist die mittlerweile wieder eingeführte Trennung zwischen Abgeordnetenmandat im nationalen Parlament und dem Bürgermeisteramt bzw. dem Amt des Präsidenten der Komitatsversammlungen.¹¹ Die Entkoppelung beendet die zunehmende Provinzialisierung des Par-

6 Bei den Wahlen oft im Wahlverbund mit kleineren linksgerichteten oder linksliberalen Parteien.

7 Ein Wortspiel aus „Rechter“ und „Besser“.

8 Vgl. Vida, György 2014: Politikai törésvonalak a magyar társadalomban a 2014-es országgyűlési választások alapján, Szeged 2014, http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/8254/1/Vida_gyorgy_regionalis_foldrajz_u.pdf, Abb. 1, S. 4.

9 Vgl. zu den Daten valasztas.hu.

10 Vgl. Vida, György 2014 (Fn. 8), Abb. 2, S. 5. Dabei ist diese Korrelation natürlich keine umfassende Erklärung für das Wahlverhalten von Jobbik-Wählern insgesamt. Vielmehr haben sich linke MSZP-Hochburgen unmittelbar in Rechte Jobbik-Hochburgen verwandelt, weil wirtschaftlich Schwache von der politischen Linken nicht mehr erreicht werden. Insofern bettet sich Ungarn in einen Trend ein, der unter anderem auch in den USA, im Vereinigten Königreich (Brexit) und in Frankreich (Front National) zu beobachten ist.

11 Vgl. § 36 a SelbstverwaltungsG (Gesetz 2011.CLXXXIX). Die ursprünglich bei Verfassungsgebung 1990 vorgesehene Trennung wurde 1994 nach dem Wahlsieg der Sozialisten von der sozialliberalen

laments, kappt aber auch die direkte Transposition lokaler *demands* an das unikameral strukturierte, politische Entscheidungszentrum. Gleichwohl bedeutet das nicht, dass die lokalen und regionalen Interessen zumindest übergangsweise keinen Zugang mehr finden würden. Eine Studie von Zongór¹² über die Ausgangslage nach der Parlamentswahl 2014 zeigt, dass unter den FIDESZ-Abgeordneten über 80 Prozent eine Vergangenheit in den Selbstverwaltungssystemen haben. Bei der MSZP ist der Anteil ähnlich hoch, bei den jüngeren Parteien Jobbik und LMP hingegen eher gering. Insgesamt ist die Entzerrung der beiden Arenen jedoch vorhersehbar und die Interessenvertretung der lokalen und regionalen Ebene wird sich spätestens zur Wahl 2018 neu formieren müssen.

Ein bikamerales System wäre eine adäquate Reform, um den demokratischen Prozesses zu stärken und die institutionelle Einbettung territorialer Interessen in den nationalen Politikprozess zu sichern. Die Verwirklichung einer entsprechenden Reform ist aber politisch unrealistisch¹³ und widerspricht im Geiste sowohl dem Ziel der Reduzierung von Kosten, einem Leitmotiv der Parlamentsreform, als auch der allergischen Reaktionen Orbáns auf politische Gegenspieler, die in einem bikameralen System Haftpunkte für schlagkräftige Oppositionspolitik etablieren könnten.

3. Institutionelle Änderungen und der Wandel des Kompetenzhaushaltes

Unter Ministerpräsident Viktor Orbán hat sich die ungarische Regierung aus dem jahrelangen Diskurs um die Regionalisierung des Landes ausgeklinkt. Die unter dem sozialistischen Ministerpräsidenten Gyurcsány geplante und teilweise umgesetzte Regionalreform wurde zurückgedreht. Das Leitmotiv der Reform war nicht, die institutionellen Kapazitäten der territorialen Gebietskörperschaften und die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel an die von der Verfassung vorgegebenen Aufgaben anzupassen, sondern die Aufgaben an die unzureichenden institutionellen und finanziellen Kapazitäten zu überführen. Pálné Kovács verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff vom „lokalen Staat“¹⁴, im Gegensatz zur lokalen Selbstverwaltung.

Koalition aufgehoben. In der Folge wurde die Verschmelzung von lokaler und nationaler Ebene durch die Kumulation der beiden Wahlämter immer intensiver. Der Höhepunkt wurde in der Legislaturperiode 2010-14 erreicht, als 22,8 Prozent der Abgeordneten im Parlament gleichzeitig als Bürgermeister in einer Kommune amtierten.

12 Vgl. Zongor, Gábor 2014: A kettős képviselőt vége, in: Comitatus, nyár-ősz, S. 11-29.

13 Neben machtpolitischen Gründen, die eine Bikameralisierung des ungarischen Parlamentarismus faktisch ausschließen, werden auch funktionale Gründe für eine Ablehnung angeführt, vgl. zusammenfassend Jakab, András 2011: Miért nincs szűkségünk második kamarára, in: Politikatudományi Szemle XX/1, S. 7–30, konkret zu einem territorialbasierten Bikameralismus S. 16-18.

14 Pálné Kovács, Ilona 2003: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013, MTA Law Working Papers 2014/02, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palné_Kovács_Ilona.pdf (09.06.2017), S. 3. Die Reform wurde in großem Tempo durchgepeitscht, mit entsprechenden Qualitätsmängeln, die erst ex post angegangen werden konnten. Der weitgehend ausbleibende Widerstand gegen die Reform erklärt sich aus der Sperrigkeit des Themas für den öffentlichen Diskurs und der Dominanz des Regierungslagers auf lokaler und regionaler Ebene, vgl. ebenda, S. 4.

Statt neuer Regionen (*regiók*) erhielten die alten Komitate (*megyék*) die zuvor auf die Regionen hochgezogenen Kompetenzen zurück. Die Regionen wurden zu reinen statistischen Einheiten degradiert.¹⁵ Die (Staats)Verwaltungsämter der jeweiligen territorialen Ebenen wurden in „Regierungsämter“ (*kormányhivatalok*) umbenannt. Die Komitatsregierungsämter werden von Regierungsbeauftragten geleitet, die auf Vorschlag des Ministers des Amtes des Ministerpräsidenten¹⁶ direkt vom Ministerpräsidenten ernannt werden. Der Regierungsbeauftragte ist damit dem Ministerpräsidenten und der Regierung verpflichtet. Als Stellvertreter des Regierungsbeauftragten wird ein Generaldirektor eingesetzt, der das Amt administrativ leitet. Innerhalb des Amtes bestehen politikfeldspezifische Hauptabteilungen, die wiederum in einzelne Abteilungen gegliedert sind. Die Aufgabe der Regierungsämter ist die Umsetzung der Regierungspolitik. Sie üben die Rechtsaufsicht über die lokalen Selbstverwaltungen aus.

Unterhalb der Komitate wurden zum 1. Januar 2013 die sogenannten „*járások*“ (Landkreise) eingeführt; eine traditionelle territoriale Verwaltungsstruktur, die Verwaltungshandeln um insgesamt 175 Unterzentren herum bündelt¹⁷ und die die sogenannten „Kleingebiete“ (*kistérségek*) ersetzt. In den *járások* führen von den Regierungsämtern der Komitate dekonzentrierte Ämter die Staatsverwaltungsaufgaben aus. In den größeren Kommunen werden sogenannte „Regierungsfenster“ (*kormányablakok*) betrieben.

Die Kontrolle der Regierungsämter liegt jetzt bei der Regierung und deren Ministerien, nicht mehr wie zuvor bei den direkt gewählten Komitatsversammlungen – eine deutliche Schwächung der demokratischen Kontrolle. Die Aufsicht über die Arbeit der Regierungsämter ist im Amt des Ministerpräsidenten angesiedelt. Unter dem Minister ist ein Staatssekretär für den Bereich staatliche Territorialverwaltung (*területi közigazgatás*) zuständig. Seine Abteilung ist in vier Unterabteilungen gegliedert, die jeweils einem stellvertretenden Staatssekretär zugeordnet sind.¹⁸ Inhaltlich gliedern sich die Abteilungen in die Bereiche Amtsangelegenheiten, Steuerung, Entwicklung und Regierungsfenster.¹⁹ Der Staatssekretär, dem ein persönliches Kabinett zugeteilt ist, fungiert als Koordinierungsinstanz, wenn politikfeldspezifische Regelungsbereiche in den Kompetenzhaushalt von Fachministerien fallen.

15 Diese Modifikation war schnell und einfach zu gestalten, da zuvor die Ansiedelung von Kompetenzen mittels Regierungsverordnungen erfolgt war. Die damalige linksliberale Regierung Gyurcsány verfügte nicht über eine Zweidrittelmehrheit, um Verfassung oder das Selbstverwaltungsgesetz (ein Gesetz, das nur mit Zweidrittelmehrheit geändert werden kann) zu modifizieren.

16 Offizielle deutsche Bezeichnung des „Ministerelnöki hivatal“.

17 Eine Karte findet sich unter www.jarasok.hu/terkepek/jaras_terkep_magyarorszag02.jpg.

18 Vgl. Schaubild unter http://www.kormany.hu/download/6/4a/90000/ME_organogram_20151111_v5.pdf, (09.06.2017).

19 Das einschlägige Statut mit der genauen Aufgabenbeschreibung findet sich unter <http://www.kormany.hu/download/7/5d/00000/A%20Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g%20Szervezeti%20%C3%A9s%20M%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9si%20Szab%C3%A1lyzata.pdf>, (09.06.2017).

Tabelle 2: Vertikale Struktur der Staats- und Selbstverwaltung in Ungarn²⁰

<i>Ebene</i>	<i>Staatsverwaltung</i>	<i>Selbstverwaltung</i>
<i>Zentralstaat (Aufsichtsfunktionen)</i>	Ministerpräsidentenamt	Parlament, Staatspräsident, Regierung (Minister im Amt des Ministerpräsidenten)
<i>Regionen</i> ²¹	-	-
<i>Komitat</i>	Komitatsregierungsamt	Komitatsversammlung
<i>Kreise</i>	Kreisregierungsamt	-
<i>Kommunen</i> ²²	Regierungsfenster in den Kreisstädten und in Städten im Komitatsrang	Bürgermeister, Stadt- und Gemeinderäte

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Selbstverwaltungsgesetz unterscheidet in §3 zwischen kommunaler Selbstverwaltung (*települési önkormányzat*) und Gebietsselbstverwaltung (*területi önkormányzat*) auf Ebene der Komitate.²³ Auf der Kreisebene bestehen im Gegensatz zu den Kommunen und den Komitaten keine direkt gewählten Selbstverwaltungsinstitutionen. Seit 2013 verfügen Kommunen unter 2000 Einwohnern über keine eigenständigen Verwaltungsämter mehr. Diese werden in größeren Kommunen gebündelt. Von dieser Reduktion nicht betroffen sind das Amt des Bürgermeisters und der Gemeinderat. Die Staatsverwaltungsaufgaben, die bis dato von den Bürgermeistern und den kommunalen Verwaltungsämtern versehen wurden, wurden weitestgehend in die Institutionen des neuen Staatsverwaltungssystems überführt. Die Selbstverwaltungskompetenzen der Bürgermeister der größeren Städte wurden aber eher gestärkt. Das könnte eventuell als politische Kompensation für die Trennung von Abgeordnetenmandat auf nationaler Ebene und Bürgermeisteramt sowie die Zentralisierung der Verwaltung insgesamt verstanden werden. Die Stärkung der Bürgermeister im Selbstverwaltungssystem geht zulasten der kommunalen Verwaltungschefs, die bis dato als Ausgleichswucht im institutionellen Gefüge fungierten.

Die starke politikfeldbasierte Zersplitterung der Staatsverwaltungsaufgaben, mit einem entsprechend zerklüfteten institutionellen System, wurde zugunsten einer mehr gesamtheitlichen Befassung in den Regierungsämtern gebündelt, was Behördengänge für Bürger erheblich erleichtert. Bei der Reform wurden nur wenige Aufgaben von der Staatsverwaltung an die territorialen Selbstverwaltungen übergeben, aber viele von den Selbstverwaltungssystemen in den Kompetenzbereich der Regierungsämter überführt. Die Aufgaben, die die Komitate im Zuge der Dekonzentrierung von Staatsverwaltungs-

20 Außer Budapest.
21 Nur statistische Einheiten.
22 Kommunale Selbstverwaltungen bestehen in Gemeinden und Städten, Kreisstädten, Städten im Komitatsrang und der Hauptstadtselbstverwaltung Budapests, die wiederum in Bezirksverwaltungen und Hauptstadtverwaltung geteilt ist, §3(2) SelbstverwaltungsG.
23 Die Budapester Selbstverwaltung wird gleichzeitig als kommunal und territorial klassifiziert.

aufgaben übernehmen, unterliegen einer starken politischen Steuerung aus der Zentrale. Die Allzuständigkeitsvermutung liegt nach wie vor bei den lokalen Selbstverwaltungen (§ 10 SelbstverwaltungsG). Wird eine Aufgabe in den Staatsverwaltungsbereich überführt, kann dies nur taxativ geschehen. Die Staatsverwaltungsorgane können den Selbstverwaltungen Aufgaben im Rahmen einer bilateralen Vereinbarung übertragen, müssen aber für die nötige Finanzierung sorgen.

Insbesondere in der Gesundheitspolitik haben die Regierungsämter zuvor bei den Selbstverwaltungsorganen angesiedelte Kompetenzen übernommen. Einschneidende Veränderungen fanden in der Bildungspolitik statt. Das staatliche „Erziehungssystem“²⁴ wurde einem zentralen Regierungsamt unterstellt, das unabhängig von territorialen Wünschen das Schulwesen gestalten kann. Gleichzeitig wurde den Schulen freigestellt, ob sie vom staatlichen Träger oder privaten Trägern (oft die Kirchen) getragen werden wollen.²⁵ Da über die Schuldirektorenbesetzung nicht mehr die Selbstverwaltungen entscheiden sondern das staatliche Amt, sind diese Positionen zum Politikum geworden.

Seit 2010 wurden die regionalen und lokalen Akteure der Selbstverwaltungsorgane aus der Regional- und Territorialentwicklungspolitik gedrängt. Eine starke Zentralisierung fand statt. Gleichzeitig wurde die Verstärkung in regionalen Zentren gestärkt. Dabei wird nach Nemes Nagy zwar ein „westlicher Polyzentrismus“ imitiert, dabei aber nicht auf ungarische Besonderheiten Rücksicht genommen.²⁶ Die lokale Entwicklungspolitik bleibt hingegen eine Domäne der kommunalen und regionalen Selbstverwaltungsorgane.

Die wichtigste Impulsquelle für regionale Entwicklung, die Europäischen Fonds, wurden in das Gerüst des nationalen Entwicklungsplanes eingebettet. Die lokale und regionale Kontrolle dieser Politik wurde stark zurückgedreht.²⁷ Die Fonds dienen den Interessen des Zentrums, statt einen Beitrag zur Entwicklung lokaler und regionaler Demokratie und Elitenbildung zu leisten.

Das gesamte *institution building* krankt an der Tatsache, dass es von oben politisch dirigiert statt von unten subsidiär organisiert wurde²⁸. Der Interessensausgleich zwischen Selbstverwaltung und zentralstaatlicher Politik funktioniert weder in der institutionellen noch in der inhaltlichen Dimension adäquat. Insgesamt kann festgestellt werden, dass das neue institutionelle System der vertikalen Staatsverwaltung zu einer Durchpolitisierung und zu einer Zentralisierung geführt hat, deren Ausgangspunkt im Büro des Ministerpräsidenten liegt. Außerdem leitete es einen Abbau an demokratischer

24 Der Begriff „Erziehung“ (*nevelés*) ersetzt in den Rechtstexten mittlerweile den Begriff „Bildung“ (*oktatás*).

25 Die ersten Bewertungen der Reform sind zumindest auf der Outputseite negativ. Laut der PISA-Bewertung kam es jüngst zu einem Einbruch in der Leistung der ungarischen Schüler.

26 Vgl. Nemes Nagy, József 2017: Régiók, polarizálódás, centralizáció, in: Comitatus, tavasz, S. 3-13, hier S. 10.

27 Vgl. ebenda, S. 10.

28 Vgl. Pálné Kovács 2016 (Fn. 3), S. 85.

Legitimierung der Akteure und deren Entscheidungen ein. Agg sieht sogar deutliche Parallelen zum sozialistischen Räte-System und dessen Verwaltungsstrukturen.²⁹

4. Sozioökonomische Entwicklung und regionale Disparitäten

Unabhängig von der Regierungstätigkeit einzelner Parteien und politischer Richtungen hat sich die regionale Struktur der ungarischen Wirtschaftsleistung weder in den letzten Jahren noch in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten wesentlich verändert. Budapest sticht bezüglich der Wirtschaftsleistung deutlich hervor und baute seinen Vorsprung im Laufe der Zeit deutlich aus. 1975 lag die Hauptstadt bei 139 Prozent des BSP per capita, 2015 bei 204 Prozent.³⁰ Über oder am ungarischen Durchschnitt lagen 2015 die nord-westlichen Komitate Győr-Moson-Sopron (132 Prozent), Fejér (104 Prozent), Komárom-Esztergom (101 Prozent) und Vas (97 Prozent). Weit unterdurchschnittlich war die Wirtschaftsleistung 2015 in Nordungarn (Nógrád, mit 42 Prozent des BSP als einziges Komitat unter 50 Prozent, sowie Szabolcs-Szatmár-Bereg: 54); außerdem in den eher ländlich geprägten Regionen des Südwestens und Südostens. Die großregionalen Tendenzen mit einigermaßen dynamischen Großstädten und oft durch Automobilcluster initiierten Wachstumspolen entlang der Autobahntransversalen Wien - Győr (Audi) sowie Budapest – Kecskemét (Daimler) – Belgrad sind ungebrochen, wenn gleich es unter den Komitaten sowohl Auf- als auch Absteiger gibt.

Abseits dieser Wachstumsachsen stagniert eine wirtschaftliche Peripherie, in der Arbeitslosigkeit nur durch öffentliche Beschäftigungsprogramme überdeckt wird, in denen Rentner stellenweise die größte Bevölkerungsgruppe bilden und Mobilität nur nach Außen stattfindet. Ungarn hat insgesamt mit Abwanderung zu kämpfen, insbesondere von Fachkräften. Der *Braindrain* führt zur Zementierung bereits bestehender Dynamiken: Der Großraum Budapest und Nordwestungarn mit den industriellen Zentren Székesfehérvár und Győr verzeichnen Populationszuwächse, alle anderen Gegenden, insbesondere die südlichen, verlieren hingegen Einwohner. Budapest und Nordwestungarn haben auch die höchsten Beschäftigtenraten (um 60 Prozent), während viele andere Regionen nur eine Beschäftigtenrate um 50 Prozent verzeichnen.³¹

Eine Clusteranalyse der Dynamik und des Potentials der ungarischen Städte sieht 25 Kommunen in der Rolle der Zugpferde der ungarischen sozioökonomischen Entwicklung, darunter 17 komitatsfreie Städte. Die vier regionalen Zentren, Debrecen, Miskolc, Szeged und Pécs (alle zwischen 150.000 und 200.000 Einwohner) ragen zwar hinsichtlich ihres Bildungs- und Kulturangebots und ihres Innovationspotentials heraus, haben es aber bisher weder geschafft, sich im Wirtschaftswettbewerb zu spezialisieren, noch

29 Vgl. Agg, Zoltán 2013: Helyhatóságok vagy önkormányzatok? A helyi igazgatási rendszer átszervezése Magyarországon, in: Comitatus, ösz, S. 5-7, hier S. 7.

30 Diese und folgende Zahlen bei Nemes Nagy 2017 (Fn. 26), S. 8.

31 *Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (Hrsg.)* 2016: Területi statisztikai évkönyv 2015, Budapest, S. 59.

eine umfangreiche Konzentrierung zu initialisieren.³² So konnten bisher neben Budapest keine wirklichen städtischen Oberzentren entstehen.

5. Ausblick

Die ungarische Politik hat über zwei Jahrzehnte eine Dezentralisierung des Landes in Betracht gezogen. Dass dies nie umgesetzt wurde, lag an politischen Blockaden, politischer Kurzsichtigkeit und Partikularinteressen. Seit einigen Jahren wird das Rad nun zurückgedreht. Der starke Zentralstaat spiegelt deutlich das Politikverständnis Viktor Orbáns wider. An die Stelle von *good governance* tritt „der gute Staat“, der sich hyperaktiv in der Gesamtheit gesellschaftlicher Beziehungen breitmacht.³³ In dieser konservativen Wende – weg vom bisher dominierenden Paradigma des Neoliberalismus – wird Dezentralisierung als Bremsklotz perzipiert, als ein Hindernis fürs „Durchregieren“. Statt einer polyzentrischen Bürgergesellschaft, die subsidiär gesamtstaatliche Politik mitgestaltet, erstehen Versatzstücke sozialistischer Staats- und Gesellschaftsstrukturen wieder auf: Klare Befehlsstränge, Unterordnung, Fokussierung auf ein enges Aufgabenfeld statt holistischer Herangehensweisen, Duckmäusertum, um nur einige sozial-psychologische Auswirkungen dieser Politik aufzuzählen.

Dass eine Reform erforderlich war, steht außer Zweifel. Und es ist nicht zu leugnen, dass die Kontrollfunktionen im System stark verbessert worden sind. Allerdings passt die Reform augenscheinlich ins Bild eines – in den Worten Orbáns – illiberalen, grundsätzlich starken Staates, der die Deutungshoheit über politische Prozesse für sich in Anspruch nimmt, der Demokratie notfalls auch „lenkt“ und der Selbsterhalt, in der Form der Herrschaft einer politischen Denkrichtung bzw. Partei, als *Conditio sine qua non* in der Prioritätenliste ganz oben ansetzt. Machterhalt statt Problemlösung, Nepotismus und Parteilichkeit statt Meritokratie, Massenloyalität statt Bürgerpartizipation und Zivilgesellschaft: In der ungarischen Geschichte immer wieder anzutreffende Muster. Gleichzeitig sorgt die Oligarchisierung der Politik für die Herausbildung regionaler Einflusszonen einiger FIDESZ-Potentaten. Die Folge sind neo-feudale Strukturen, in der die lokalen und regionalen politischen Karrierewege und der ökonomische Erfolg von Gewerbetreibenden auf das Wohlwollen dieser politischen Gutsbesitzer angewiesen sind. Für ein weltoffenes, demokratisches und subsidiäres Ungarn sind dies verlorene Jahre.

32 Vgl. Rechnitzer, Janos/Páthy, Ádám/Berkes, Judit 2014: A magyar városhálózat stabilitása és változása, in: Tér és társadalom 28, S. 105-127, hier S. 124.

33 Vgl. unter anderem Pálné Kovács 2016 (Fn. 3), S. 2.

Populistische Wende in den Regionen: Regionalwahlen in Tschechien 2016

Stephanie Weiss

Am 7. und 8. Oktober 2016 fanden in Tschechien Regionalwahlen statt. Für gewöhnlich ist das kein politisches Ereignis, das besondere Aufmerksamkeit der europäischen Nachbarn auf sich zieht. Dass dies im letzten Jahr anders war, lag vor allem am fortgesetzten Siegeszug des Unternehmer-Politikers und Milliardärs Andrej Babiš und seiner noch jungen populistischen Gruppierung ANO – „Aktion unzufriedener Bürger“ (*Akce nespokojených občanů*) –, die sich als „Bewegung“ gegen die etablierten Parteien inszeniert. Seit den vorgezogenen Parlamentswahlen im Jahr 2013 ist die ANO gemeinsam mit der Volkspartei (KDU-ČSL) Koalitionspartner der Sozialdemokraten (ČSSD) unter Ministerpräsident Bohuslav Sobotka. Die regionale Abstimmung, mit der zeitgleich Teilwahlen zum Senat stattfanden, bildete den Auftakt einer Wahlserie, die über die Parlamentswahlen im Oktober 2017 bis zur Direktwahl des Staatspräsidenten im Februar 2018 läuft. Innenpolitisch wurde sie von vornherein als Stimmungsmesser für die weiteren Entwicklungen in der „großen“ Politik gehandelt.

Dieser Beitrag nimmt zunächst eine ausführliche Analyse der Regionalwahlen vor, bei denen es in dreizehn Kreisen (*kraje*)¹ um die Verteilung von insgesamt 675 Mandaten ging. Im Anschluss daran soll diskutiert werden, inwiefern der Erfolg von ANO in Tschechien eine Zäsur darstellt. Hat die Anti-Establishment-Haltung, die in der Vergangenheit immer wieder zu Protesten führte, eine neue Qualität angenommen? Und bedeutet der Populismus à la Babiš, dass Tschechien einen ähnlichen Weg einschlägt wie die ostmitteleuropäischen Nachbarländer?

1. Regionalwahlen 2016: Die ANO gewinnt aus dem Stand

Auch die fünften Regionalwahlen seit Gründung der Kreise im Jahr 2000 standen im Zeichen der gesamtstaatlichen Politik. Mit der vagen Verheißung „Wir wollen ein besseres Tschechien“/ANO [Ja], es wird besser“² knüpfte die ANO bei den Regionalwahlen an ihr Gründungsmotto an und stellte so auch in den Regionen das Thema Korruption in den Vordergrund. Die Sozialdemokraten dagegen wandten sich direkt gegen einen der zentralen Slogans des Koalitionspartners – den „Staat wie eine Firma“, also effektiv und rational zu führen. Ihre Kampagne lief unter dem Motto „Der Staat ist keine Firma.

- 1 Prag als Hauptstadt und Kreis hat einen Sonderstatus; die Kreiswahlen folgen hier dem Wahlrhythmus der kommunalen Ebene.
- 2 In diesem Wahlslogan steckt ein Wortspiel: Das Wort „Ano“ bedeutet im Tschechischen „ja“, ANO ist zugleich das Akronym des Parteinamens.

Er ist eine Gemeinschaft von Menschen“.³ Somit war eine zentrale Trennlinie zwischen den beiden Koalitionspartnern gezogen. Aber auch die Themen Migration und Flüchtlinge, die definitiv jenseits der Kompetenz der Regionen liegen, wurden für die Kampagne eingesetzt. Hier ist generell anzumerken, dass im gesamten politischen Spektrum eine ablehnende Position charakteristisch ist.⁴ Die ČSSD schaltete für die Regionalwahlen mit dem Ziel der Wählerwerbung einen speziellen Internetauftritt, dessen Startseite den Bürgern „Sicherheit“ im Kontext der Migration versprach und betonte, dass die Partei eine Quotenregelung abgelehnt habe.⁵ Mehr noch nutzten zahlreiche kleinere Gruppierungen das Thema Flüchtlinge in extrem aggressivem Ton und mit Hass-Parolen, um für sich zu werben.⁶

Zunächst zu den Ergebnissen im Überblick:⁷ Die Wahlen brachten der ANO mit landesweit 21,05 Prozent der Stimmen den ersten Platz ein; in neun der dreizehn Kreise konnte sie sich an die Spitze der Wählergunst setzen. Dennoch war dieser Erfolg aus dem Stand – sie war erstmals bei Regionalwahlen angetreten – ambivalent: Der Stimmenanteil des Wahlsiegers ANO ist der bisher niedrigste im Vergleich der Kreiswahlen, die ihre Premiere im Jahr 2000 hatten und seither alle vier Jahre stattfinden. Gelungen war es der ANO aber, die Sozialdemokraten, die in den beiden vorangegangenen Wahlperioden die stärkste Kraft in den Regionen stellten, auf den zweiten Platz zu verdrängen: Mit nur mehr 15,25 Prozent der Stimmen rutschten diese um knapp zehn Prozent ab; in nur zwei Kreisen konnten sie sich an der Spitze halten. Drastische Verluste musste daneben auch die Kommunistische Partei (KSČM) in den Regionen hinnehmen, deren Anteil sich im Vergleich zu 2012 auf 10,55 Prozent halbiert hat.⁸

Auch Mitte-rechts sind die Parteien von einem Abwärtstrend erfasst; dies aber ausgehend von einem niedrigeren Niveau. Die ODS, die im Zuge zahlreicher Korruptions- und einem Abhörskandal 2013 und dem darauf folgenden Sturz der Regierung Nečas (ODS) ihre Wählerschaft verlor, gelangte mit 9,47 Prozent auf Platz vier, was einem erneuten Minus von rund drei Prozent in den Regionen gleichkam. Innerhalb des konservativen Lagers schnitt sie noch am besten ab und konnte sich in allen Kreisen halten, was ihr Vorsitzender Petr Fiala dazu nutzte, die Partei als „Führerin der Rechten“ zu betiteln, um gegen die Konkurrenz im eigenen rechten Parteienlager zu punkten, was allerdings auch wie ein Akt der Verzweiflung wirkte.⁹ Ihr konservativer Gegenspieler

3 Bartoniček, Radek/Stuchliková, Lucie 2016: Před volbami mří ČSSD do krajů mluvit o migraci, in Hospodářské noviny vom 07.03.2016, S. 3.

4 Vgl. Lang, Kai-Olaf 2015: Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik. SWP-Aktuell Nr. 84 (Oktober 2015).

5 Bartoniček/Stuchliková 2016 (Fn. 3).

6 Vgl. Tabery, Erik 2016: Volby: Češi nepotřebují ochránit, in Respekt Nr. 40, 03.-09.10.2016, S. 12-13.

7 Die Angaben zu den Wahlergebnissen beruhen auf Daten des Tschechischen Statistikamtes. Sie sind permanent verfügbar unter <http://www.volby.cz>. – Siehe auch Tabelle 1.

8 Für den Vergleich mit den Wahlen von 2012, auch für die folgenden Passagen, siehe Weiss, Stephanie 2013: Rückkehr der Kommunisten über die Regionen? Regionalwahlen in der Tschechischen Republik im Jahr 2012, in: Jahrbuch des Föderalismus 2013. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, S. 391-403.

9 Vgl. Tabery, Erik 2016: ANO vpřed, pravice zpět, in: Respekt Nr. 41, 10.-16.10.2016, S. 12-13 (hier S. 13).

TOP 09, die dezidiert gegen die Babiš-Partei antritt, verfehlte dagegen mit durchschnittlich 3,40 Prozent einen landesweiten Einzug in die Regionalparlamente und konnte nur in drei Kreisen reüssieren. Als Ausnahme in diesem Lager gelang es der christlich-sozialen Volkspartei KDU-ČSL, die zum festen Stamm der kleinen Parlamentsparteien gehört und aktuell an der Regierung beteiligt ist, ihr Stimmniveau zu halten (6,30 Prozent) und dabei im Zlínský Kreis den Spitzenplatz zu erringen.¹⁰ Traditionell hat sie einen stärkeren Wählerrückhalt in den Kreisen im ländlichen, katholisch geprägten mährischen Landesteil.

Die offen ausländer- und flüchtlingsfeindliche, nationalistische Agenda einiger Parteien und Gruppierungen brachte Teilerfolge. Zwar blieben extreme Gruppierungen am äußersten rechten Rand wie die „Alternative für Tschechien“ marginal. Dagegen zog aber die Wahlkoalition aus „Freiheit und direkte Demokratie – Tomio Okamura“ und der „Partei der Bürgerrechte“ (SPD-SPO) nahezu flächendeckend, in zehn von dreizehn Regionalparlamente ein (4,67 Prozent). Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluss einer Parteigründung des Abgeordneten Tomio Okamura („Freiheit und Demokratie“), die eine Roma- und ausländerfeindliche, neuerdings auch anti-islamische Agenda vertritt, sowie einer Gruppierung, die dem Staatspräsidenten Miloš Zeman nahesteht („Partei der Bürgerrechte“).¹¹ Neben ihrem Eintreten für Elemente der direkten Demokratie, die allerdings der eng gefassten „eigenen Nation“ dienen sollen, eint sie auch die ausgrenzende Stimmungsmache und Agenda.¹²

Mit Blick auf die Ergebnisse von Parteien, die „von unten“, in den Regionen entstanden sind, ist zunächst die „STAN – Bürgermeister und Unabhängige“ zu nennen, die Kommunalpolitiker auf Regionalebene vereint und inzwischen auch Ambitionen auf die gesamtstaatliche Politikebene hegt. Sie ist einer konservativen und zugleich pro-europäischen Strömung zuzuordnen. Mit einem Stimmanteil von durchschnittlich 4,02 Prozent konnte sie in drei Kreisen eigenständig, in sieben weiteren in Wahlkoalitionen Mandate erlangen.

Obwohl auch in den Regionen die Parlamentsparteien dominieren, haben sich in den meisten Kreisen, teils mit beachtlicher Wählerunterstützung, erneut Gruppierungen durchgesetzt, die nur in einer Region antreten. Meist handelt es sich um heterogene Zusammenschlüsse, die unter anderem ebenfalls Kommunalpolitiker versammeln, sich stärker aus der Zivilgesellschaft speisen und oftmals auch mit dem Anspruch antreten, streng sachbezogene Politik für ihre Region zu betreiben, womit auch sie sich gegenüber den etablierten Parteien als Alternative abzugrenzen versuchen. In einigen Regio-

10 Dies kann weitgehend dem Spitzenkandidaten Jiří Čunek zugeschrieben werden, der nach Abbruch seiner politischen Karriere wegen Bestechungsverdachts und Freispruch wieder politisch Fuß fassen konnte. Bekanntheit erlangte er auch wegen Roma-feindlicher Äußerungen und Maßnahmen in seiner Zeit als Bürgermeister von Vsetín.

11 Zeman, ehemaliger sozialdemokratischer Ministerpräsident, trat 2007 aus der ČSSD aus und unterstützte 2009 die Gründung der „Partei der Bürgerrechte“ (SPOZ).

12 Vgl. Cisař, Ondřej 2017: Czech Republic: From Post-Communist Idealism to Economic Populism. International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Prag, S. 8-9; Svobodová, Ivana/Horký, Petr 2016: Lidé chtějí víc Babiše, in: Respekt Nr. 41, 10.-16.10.2016, S. 17-21 (hier S. 18).

nen sind auf dieser Basis Wahlkoalitionen mit kleineren Parteien wie der Volkspartei und den Grünen entstanden. Eine Sonderstellung nehmen die „Bürgermeister für den Liberecký“ Kreis (SLK) ein, die in der Liberecký Region mit 32,25 Prozent als Wahlsieger hervorgingen und damit weit an den Parlamentsparteien vorbeizogen.

Tabelle 1: Ergebnisse der Regionalwahlen am 7. und 8. Oktober 2016 in den einzelnen Kreisen (Stimmenanteile in Prozent; über Fünfprozenthürde)

Kraj	ANO	ČSSD	KSČM	ODS	überregional angetretene Parteien	nur in einer Region angetretene Parteien (bzw. STAN)*
Středočeský	20,76	13,75	10,13	13,05	TOP 09: 6,54	STAN: 18,43
Jihočeský	17,67	22,55	10,00	12,67	KDU-ČSL: 6,63	STAN: 8,00 Jihočeši: 5,8
Plzeňský	21,52	17,35	11,58	14,63	TOP 09: 7,09 SPD-SPO: 5,33 [KDU-ČSL in reg. Wahlkoalition]	STAN: 8,15 Koalice pro Plzeňský kraj: 5,11
Karlovarský	22,91	13,91	11,50	7,59	SPD-SPO: 5,52	STAN: 10,09 Hnutí nezávislých: 6,40 Pirátská strana: 5,46
Ústecký	23,24	11,90	15,82	8,54	SPD-SPO: 6,07	-
Liberecký	17,08	8,04	8,10	7,91	SPD-SPO: 5,20	SLK: 32,25 Změna pro Lib. Kraj: 7,06
Královéhradecký	25,18	13,08	9,39	9,93	TOP 09: 7,74 SPD-SPO: 5,54 [KDU-ČSL in reg. Wahlkoalition]	STAN: 8,98 Koalice KHK: 9,75 Piráti a SZ: 5,27
Pardubický	19,17	18,01	8,36	8,99	[KDU-ČSL in reg. Wahlkoalition]	STAN: 5,62 Koalice pro Pard. kraj: 15,69
Vysočina	17,04	19,37	11,40	9,10	KDU-ČSL: 13,41 SPD-SPO: 6,40	STAN: 6,84
Jihomoravský	20,84	15,49	9,69	8,07	KDU-ČSL: 15,94 TOP 09: 6,67 SPD-SPO: 5,66	STAN: 6,21 Piráti a SZ: 5,11
Olomoucký	23,77	13,88	11,56	7,54	SPD-SPO: 7,33 [KDU-ČSL in reg. Wahlkoalition]	Koalice pro OK: 11,39 Starostové pro OK: 9,68
Zlínský	15,68	12,46	8,22	6,39	KDU-ČSL: 22,97 SPD: 5,31	STAN: 11,62 Svobodní a Soukromníci: 7,88
Moravskoslezský	25,70	16,66	11,38	6,93	KDU-ČSL: 10,17 SPD-SPO: 7,02	-
landesweit	21,05	15,24	10,54	9,47	KDU-ČSL: 6,30 TOP 09: 3,40 SPD-SPO: 5,02	-

ANO: Aktion unzufriedener Bürger; ČSSD: Sozialdemokratische Partei; KDU-ČSL: Volkspartei (Christdemokraten); KSČM: Kommunistische Partei; ODS: Demokratische Bürgerpartei; STAN: Bürgermeister und Unabhängige; Wahlkoalition SPD-SPO „Freiheit und direkte Demokratie – Tomio Okamura“/„Partei der Bürgerrechte“; SLK: Bürgermeister für den Liberecký Kreis.
* STAN: teilweise in regionalen Wahlkoalitionen; die Parteina men in der rechten Spalte werden nicht eigens aufgeschlüsselt.
Quelle: Server des Tschechischen Statistikamtes. <http://volby.cz/pls/kz2016/kz62?xjazyk=CZ&xdatum=20161007> (20.04.2017); eigene Berechnungen.

Wie lässt sich dieser Wahlausgang erklären und welche Linien zeigen sich in der Wahlentscheidung? Zunächst sind die Regionalwahlen im Jahr 2016 als Stimmungsbild angesichts der anstehenden Entscheidung auf nationaler Ebene, den Parlamentswahlen 2017, zu deuten. Auch bei allgemeinen Umfragen zu den politischen Präferenzen der Bürger stand (und steht) die ANO über Monate hinweg an der Spitze. Mit Blick auf die Kräfteverteilung unter den politischen Parteien brachte die aktuelle Abstimmung somit erstmals einen der amtierenden (größeren) Koalitionspartner in Führung. Damit hat sich das Muster geändert, das sich im Verlauf der bisherigen Regionalwahlen seit 2000 herausgebildet hatte, denn bisher wurden die Regionalwahlen von den Wählern regelmäßig als Votum gegen die – oder „Abstrafung“ der – Prager Regierungsparteien zugunsten der Opposition genutzt.¹³ Dieser Funktionswandel hängt gewiss auch mit der veränderten zeitlichen Abfolge der Regional- und Parlamentswahlen zusammen: Seit der Gründung der Kreise fanden die Regionalwahlen stets zur Halbzeit der parlamentarischen Legislaturperiode statt. Nach den vorgezogenen Neuwahlen im Oktober 2013 hat sich dieser Rhythmus verschoben, die Kreiswahlen wurden nun ein Jahr vor dem Wahltermin für das nationale Parlament abgehalten.

Hinter dem Wandel, der nicht ohne Auswirkungen auf die Regionen bleibt, steht auch ein grundlegender Umbruch im tschechischen Parteiensystem. Die traditionell wirksame Trenn- und Mobilisierungslinie zwischen rechts und links¹⁴ ist hier ebenfalls deutlich abgeschwächt. Mit der ehemals starken ODS auf abgeschlagener Position und einem insgesamt fragmentierten Mitte-rechts-Lager sowie dem Aufkommen der liberal-populistischen, programmatisch nicht festgelegten ANO ist das lange Zeit stabile Parteiensystem zusammengebrochen. Damit wurde der Parteienwettbewerb unter neuen Bedingungen eröffnet.¹⁵ In den Regionen zeigt sich dieser Prozess darüber hinaus in einer hohen Fragmentierung, das heißt einer Verteilung der Stimmen auf eine höhere Zahl von Parteien und Gruppierungen.¹⁶

Doch auch die konkrete Arbeit der politischen Parteien auf der regionalen Ebene bzw. der Stil oder die Kompetenz ihrer Repräsentanten haben bei der Wahlentscheidung ihre Spuren hinterlassen. Ihre Unzufriedenheit bzw. Unterstützung haben die Wähler per Stimmzettel in einigen Regionen besonders deutlich gemacht: Ein klares Zeichen war beispielsweise die Abwahl des seit 2008 amtierenden, sozialdemokratischen Hauptmanns (*hejtman*) Michal Hašek im Südmährischen Kreis, der für eine stark personalisierte Politik stand. Er hatte nach den letzten Parlamentswahlen an einer geheimen Sitzung eines ČSSD-Flügels bei Staatspräsident Zeman teilgenommen, die das Ziel ver-

13 Weiss 2013 (Fn. 8). Somit entstanden in der Regel entgegengesetzte Mehrheiten von ODS und ČSSD in den Regionen und im nationalen Parlament.

14 Vgl. Císař (Fn. 12) 2017: S. 2; Hanley, Sean 2016: Something Rotten in the State of Czechia? *Politologický časopis* Nr. 3, S. 272-279, S. 275.

15 So auch Hanley 2016: S. 272, 275 (vgl. Fn. 14).

16 Interview von Magdaléna Fajtová in der Zeitschrift Respekt mit dem Politologen Tomáš Lebeda, 09.10.2016. <https://www.respekt.cz/politika/politolog-necekal-jsem-takovy-propad-komunistu-a-takovy-uspech-okamurovcu> (12.05.2017).

folgte, die Absetzung des Parteivorsitzenden Bohuslav Sobotka einzuleiten.¹⁷ Seine – belegte – Teilnahme hatte er anschließend in der Öffentlichkeit mehrfach dementiert, was ihm das Image eines Lügners und den Verlust der Wählergunst eintrug. Im Liberecký Kreis konnte sich zum zweiten Mal in Folge der Kandidat einer regionalen Gruppierung von Kommunalpolitikern (SLK) als Spitzenreiter (32,35 Prozent) durchsetzen. Anschaulich zeigt auch die Abwahl der Kommunisten die Bedeutung der Politikergebnisse in den Regionen für die Wahlentscheidung. Bei den vorangegangenen Regionalwahlen 2012 hatten sie sich erfolgreich als Alternative zur den lange Zeit dominanten Parteien ČSSD und ODS präsentieren können. Die sonst marginalisierte Partei wurde Zweitplatzierte und galt damit als geheime Siegerin der Wahl, was daran lag, dass sie neben ihrer treuen Stammwählerschaft auch einen großen Anteil von Wechsel- bzw. Protestwählern an sich binden konnte. Ihr Stimmenzuwachs bescherte ihr in der Folge eine breite Beteiligung in den Regionalregierungen sowie den Posten des Hauptmanns in zwei Kreisen. Offenbar konnte die KSČM als politische Kraft in den Regionen nicht überzeugen. Und so hat gerade diese erstmalige Regierungs(mit)verantwortung zu ihrer Entzauberung geführt.¹⁸

2. Koalitionsbildung: Wer kann mit wem?

Bei einem Überblick über die neuen Regierungsmodelle in den Regionen fällt im Vergleich zu den Vorjahren eine stärkere Fragmentierung der Exekutive, also die Bildung breiterer Kreiskoalitionen, auf.¹⁹ Der Wahlerfolg der ANO als stärkste Kraft in den Regionen 2016 hat sich zudem nicht direkt in ihre Vertretung in den dreizehn Kreisregierungen umgesetzt. Ein Zeitungskommentar titelte zugespitzt, die ANO habe zwar die Wahl gewonnen, doch die Koalitionsverhandlungen verloren.²⁰ Tatsächlich ist sie in acht von dreizehn Kreiskoalitionen vertreten und stellt nun fünf Hauptmänner. Was ist geschehen? Noch am Wahlabend deutete sich in einigen Regionen die Bildung von Anti-ANO-Koalitionen an, so im Královéhradecký, Pardubický und Plzeňský Kreis. Dies verweist auf Grenzen des Koalitionspotentials der Gruppierung. Aus dieser Schwäche schlug der Vorsitzende Babiš aber wiederum Kapital, indem er die anderen Parteien – in bekannter Selbststilisierung als unbelastete Kraft – kritisierte: Schnell war hier in einem Rundumschlag von der „Kreismafia“ und dem Klientelismus der traditionellen Parteien

17 Vgl. *Svobodová/Horký* 2016 (Fn. 12): S. 21. Dieser sogenannte „Putschversuch“ mit der Unterstützung Zemans war in der Öffentlichkeit generell umstritten. Nachdem Zeman 2007 die ČSSD verlassen hatte, blieb ihm ein Teil der Partei eng verbunden. Zeman führt schon länger einen persönlichen Kampf gegen Sobotka, da dieser seine Kandidatur als Staatspräsident im Jahr 2003 nicht mitgetragen hatte.

18 In den Medien erhielt sie, nach der Aufregung, die ihren Erfolg 2012 begleitet hatte, 2016 nurmehr kaum Beachtung.

19 Siehe Tabelle 2.

20 Vgl. *Brolík, Tomáš* 2016: Úplně běžné počty. Hnutí ANO prohrálo povolební jednání, in: *Respekt* Nr. 42, 17-23. Oktober 2016, S. 22-23 (hier S. 22).

die Rede.²¹ Die Wirkkraft klientelistischer Strukturen und korrupter Praktiken auch in den Kreisen – nicht zuletzt im Zusammenhang mit den regionalen EU-Fonds-Programmen – wurde an dieser Stelle immer wieder beschrieben,²² allerdings verweisen detailliertere Informationen zu einzelnen Verhandlungen auch auf andere Gründe. So wurde beispielsweise berichtet, dass der bisherige sozialdemokratische Hauptmann Netolický im Kreis Pardubický, in dem die ANO keinen komfortablen Vorsprung erzielt hatte (ein Prozent mehr als die ČSSD), ursprünglich einen Vertreter der ANO für den wichtigen Zuständigkeitsbereich des Gesundheitswesens vorgeschlagen hatte. Nachdem die ANO aber auf den Posten des Hauptmanns beharrte, sondierte er bei anderen Parteien. Eine reduzierte Koalitionsbereitschaft begründete im Královéhradecký Kreis der sozialdemokratische Spitzenkandidat damit, dass die ANO die anderen Parteien im Wahlkampf mit Verunglimpfungen überzogen und unterschiedslos als korrupt deklariert habe.

Als einer der letzten Kreise erhielt die nordböhmische Ústecký Region ihre Kreisregierung, die schließlich ebenfalls ohne die ANO gebildet wurde. Die KSČM führte dies auf taktische Fehler der ANO zurück, die dem bisherigen kommunistischen Hauptmann Unterstützung signalisiert, aber zugleich zu verstehen gegeben habe, dass sie den potentiellen Koalitionspartner stets überstimmen könne. Die neue Koalition in der Ústecký Region ist neben der im Karlovarský Kreis eine der beiden Kreiskoalitionen, die die radikale SPD-SPO als kleineren Partner einschließt.²³

Die Regierungsbildung der Jihočeský Region gibt schließlich Einblick in die Führungsstruktur der ANO. Generell ist die Bereitschaft zur Koalitionsbildung bei Babiš in alle möglichen Richtungen denkbar. Sein Führungsanspruch wurde deutlich, als er Koalitionssondierungen der Kreischefin im Jihočeský Kreis unterband und die Unterstützung des Sozialdemokraten Jiří Zimola durchsetzte, der ebenfalls zum Zeman-nahen Flügel der ČSSD gehört.²⁴ Zeman ist bekannt dafür, in ausgeprägter Schwarz-Weiß-Manier Feindbilder aufzubauen, um mit ihnen Politik zu machen – seien es aktuell Flüchtlinge, Muslime oder aber (vermeintliche) politische Gegner. Hier trifft er sich mitunter auch mit dem starken Mann der ANO.²⁵ Und es scheint, dass er viel daran

21 Vgl. *ebenda*. Als Ministerpräsident Sobotka Anfang Mai 2017 als Antwort auf die Steuerbetrugsvorwürfe gegen seinen Finanzminister Babiš den Rücktritt der Regierung ankündigte, reagierte dieser in ähnlicher Weise: Er ließ Inserate schalten, die sein Porträt mit zugeklebtem Mund und der Aufschrift „Warum“ zeigten. Diese sollten suggerieren, er solle zum Schweigen gebracht werden. Siehe http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/babis-troubi-do-utoku-vydal-inzerat-proti-cssd_428355.html (18.05.2017).

22 Zum Beispiel Weiss 2013 (Fn. 8).

23 Vgl. *Lauder, Silvie* 2016: Kraj na severu, in: Respekt Nr. 46, 14.-20.11.2016, S. 36-37.

24 Vgl. *Dvořáková, Vladimíra* 2016: Vítězství není vše, v politice se hraje i na koaliční potenciál, vom 16.10.2016. <http://blog.aktualne.cz/blogy/vladimira-dvorakova.php> (20.05.2017). Der Hauptmann Zimola trat im April 2017 wegen Vorwürfen der Vorteilsnahme beim Bau seines Ferienhauses zurück. Er wurde von einer Parteikollegin abgelöst, eine neue Kreiskoalition wurde gebildet. Vgl. *Švehla, Marek* 2017: Zeman a jeho chalupa na Lipně, in: Respekt vom 11.04.2017. <https://www.respekt.cz/politika/pripad-zimola-aneb-jak-zeman-prohral> (20.05.2017).

25 Vgl. *Císař* 2017 (Fn. 12), S. 10.

setzt, Babiš zum nächsten Ministerpräsidenten zu machen (sofern dieser ihn bei der nächsten Präsidentschaftswahl unterstützt).

Tabelle 2: Koalitionen nach den Regionalwahlen 2016

Region	Hauptmann	Zusammensetzung der Kreiskoalitionen
Středočeský	Jaroslava Jermánová (ANO)	ANO, STAN, ODS, TOP 09
Jihočeský	Ivana Stráská (ČSSD)*	ČSSD, Pro JČ, Jihočeši, KDU-ČSL
Plzeňský	Josef Bernard (ČSSD)	ČSSD, ODS;Starostové a Patrioti, Koalice pro Plzeňský kraj
Karlovarský	Jana Vildumetová (ANO)	ANO, ODS, Hnutí nezávislých za harmonický rozvoj obcí a měst, Česká pirátská strana; SPD- SPO
Ústecký	Oldřich Bubeníček (KSČM)	KSČM, ČSSD, SPD-SPO
Liberecký	Martin Půta (STAN)	Starostové pro Liberecký kraj, ANO, ČSSD, ODS
Královéhradecký	Jiří Štěpán (ČSSD)	ČSSD, ODS, Koalice pro Královéhradecký kraj, Starostové a Východočeši, TOP 09
Pardubický	Martin Netolický (ČSSD)	ČSSD, Koalice pro Pardubický kraj, ODS, STAN
Vysočina	Jiří Běhounek (ČSSD)	ČSSD, ANO, ODS, Starostové pro Vysočinu
Jihomoravský	Bohumil Šimek (ANO)	ANO, ČSSD, TOP 09 s Žít Brno, Starostové pro Jižní Moravu
Olomoucký	Oto Košta (ANO)	ANO, ČSSD, ODS
Zlínský	Jiří Čunek (KDU-ČSL)	KDU-ČSL, ANO, STAN, ODS
Moravskoslezský	Ivo Vondrák (ANO)	ANO, KDU-ČSL,ODS

* Bis 27.04.2017: Hauptmann Jiří Zimola (ČSSD) in Koalition mit ANO und Jihočeši.
Quelle: Koalice už má 10 krajů, v Ústeckém kraji se ještě nedomluvili, in České Noviny vom 21.10.2016.
<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/koalice-uz-ma-10-kraju-v-usteckem-kraji-se-jeste-nedomluvili/1407080> (12.05.2017), sowie eigene Recherchen.

3. Kritik des Parteien-Establishments und Populismus

Die ANO schreibt sich vordergründig den Kampf gegen Korruption im tschechischen Staatswesen und politischen Betrieb auf ihre Fahnen und inszeniert sich als Alternative zu den herkömmlichen politischen Parteien. Diese Themen sind an sich nicht neu in der tschechischen Politik und Gesellschaft. In der Vergangenheit hatten immer wieder Bewegungen und Parteien Konjunktur, die mit ihnen antraten und offensichtlich einen Nerv trafen, dann aber auch wieder von der Bildfläche verschwanden. Was ist nun neu an der ANO, was unterscheidet ihre Kritik des Parteien-Establishments von anderen Bewegungen? Und welche Kontexte verhalfen der ANO zu dieser Erfolgsserie, die sie zuletzt in den Regionen an die Spitze brachten?

Proteste gegen das „Parteien-Establishment“ als gesellschaftliches Massenphänomen dürften wohl – nach und teilweise auch in Anknüpfung an „1989“ – am eindrücklich-

ten um die Jahrtausendwende gewesen sein, als sie auf die Straßen getragen wurden.²⁶ Während Tschechien lange Zeit als Musterschüler der Transformation und als Hort der politischen Stabilität gegolten hatte – ein Bild, das in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre Risse bekam –, machte sich breite gesellschaftliche Unzufriedenheit mit den etablierten politischen Parteien, speziell den zu dieser Zeit dominanten ČSSD und ODS bemerkbar. Als Sinnbild ihres Machthungers, dem praktisch alle politischen Prinzipien geopfert wurden, galt der „Oppositionsvertrag“, mit dem sich die ČSSD-Minderheitsregierung (1998-2000) die parlamentarische Unterstützung durch ihre Rivalin ODS sicherte, die als Gegenleistung wichtige Positionen erhielt und mitentschied – eine tatsächliche parlamentarische Opposition war praktisch marginalisiert. Im Rahmen dieses politischen „Deals“ gab es immer wieder Versuche der Vorsitzenden, Miloš Zeman und Václav Klaus, ihre Einflussphären im öffentlichen Leben auszuweiten. Relevant für die Regionen waren zu dieser Zeit beispielsweise Bemühungen, das Wahlsystem zuungunsten kleinerer Parteien zu modifizieren, um ihre eigene Position weiter zu festigen; dieses Vorhaben wurde zuletzt vom Senat gestoppt. Auch beim „Fernsehstreit“ Ende des Jahres 2000 ging es um parteipolitische Einflussnahme durch die Einsetzung regierungsnahen Personals im öffentlich-rechtlichen Fernsehen. Nicht zuletzt häuften sich Skandale, die aus der Verquickung von Politik und Wirtschaft entstanden.

Zu verschiedenen Anlässen setzten hier in den Jahren 1999-2001 breite zivilgesellschaftliche Proteste ein, die sich explizit gegen das Verhalten der politischen Klasse richteten. Typisch und gemeinsam war allen das Selbstverständnis als offene Bewegung und die Forderung nach „Anständigkeit“ und Moral in der Politik, mithin erfolgte auch ein direkter Rückbezug auf die Ideale vom November 1989.²⁷ Mit diesen Inhalten und der Betonung von Werten zeigte sich auch eine bemerkenswerte Alleinstellung gegenüber den ostmitteleuropäischen Nachbarn zu dieser Zeit, bei denen Proteste als Massenphänomen früher und stets bei Wirtschafts- und Sozialreformen einsetzten. Auch wenn dieser breitere gesellschaftliche Aufbruch Jahre zurückliegt, lässt sich festhalten, dass der Topos der „sauberen“ und nicht von den etablierten Parteien dominierten Politik und der Wunsch nach politischen Reformen bis heute in der Gesellschaft abrufbar ist. Als Realhintergrund ist hier die tatsächlich nicht abbreißende Kette von Korruptionsfällen und Polit-Skandalen zu nennen, die das Bild von Politik als Möglichkeit der – oft ungestraften – Selbstbereicherung und damit einhergehend die Entkopplung „von denen da oben“ verstärkten. Bei den Regionalwahlen deutlich punkten konnte damit im Jahr 2000 die sogenannte „Viererkoalition“ aus kleineren konservativen und liberalen, teilweise noch von Dissidenten geprägten Gruppierungen, die parallel zum Protest auf den Straßen gegen die Parteien des „Oppositionsvertrags“ antrat. Weiter sind es viele der unabhängigen Listen in den Regionen, die sich dieser Argumentationsfigur bedienen.

26 Zu diesem Abschnitt siehe Weiss, Stephanie 2015: Zivilgesellschaft in Tschechien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) Jg. 65, Nr. 47-48 (16. November 2015), S. 11-16, hier S. 12-14.

27 Auch die Umbruchsbewegung „Bürgerforum“ (Občanské fórum) von 1989 verstand sich, in Abgrenzung zur regierenden Kommunistischen Partei, als offener Zusammenschluss und explizit nicht als Partei.

Bemerkenswerterweise gelang es der Kommunistischen Partei 2012, ihren Ausschluss als Koalitionspartnerin zum argumentativen Pluspunkt zu verwandeln und sich den Wählern als unverbrauchte Alternative und außerhalb des „Establishments“ stehende politische Kraft darzustellen. Dieser Effekt ist längst verpufft, bei den jüngsten Regionalwahlen wurde die KSČM von der ANO als Hoffnungsträgerin abgelöst, auf die nun im Folgenden näher eingegangen wird.

Die ANO ist die Gründung des zweitreichsten Unternehmers Tschechiens, Andrej Babiš. Sein wirtschaftlicher Aufstieg verbindet sich mit dem Landwirtschafts- und Lebensmittelkonzern Agrofert, zu dem auch die beiden auflagenstarken Tageszeitungen „Lidové noviny“ und „Mladá fronta Dnes“ gehören.²⁸ 2011 als Bürgerinitiative gegründet und im Jahr darauf als politische Gruppierung registriert, erlangte die ANO bei den Parlamentswahlen 2013 18 Prozent Wählerunterstützung. Aus den Wahlen zum Europaparlament ging sie sogar als stärkste Kraft hervor (16,3 Prozent); ebenso bei den Regionalwahlen 2016. Bei Umfrageserien, die nach dem Vertrauen in Politiker fragen, steht Babiš regelmäßig auf einem der beiden Spitzenplätze, im Wechsel mit Zeman.²⁹

Charakteristisch für die sehr stark auf die Person Babiš zugespitzte Gruppierung ist die Selbstdarstellung als „Bewegung“, „Kämpferin gegen Korruption“ und „Verfechterin des öffentlichen Interesses“ sowie in diesem Verständnis als Gegenmodell zu den traditionellen politischen Parteien. Dieses Bild transportiert einer ihrer Hauptslogans – „Wir sind nicht wie Politiker – wir schuften“; ein weiteres Motto inszeniert sie als „Problemlöserin“.³⁰ Dies zielt auf die positive Abgrenzung gegenüber einer politischen Elite, die als bequem, sich selbstbedienend und in ihrer Gänze als korrupt gezeichnet wird. Weiter verbindet sich damit ein sehr spezifisches Bild des Regierens: „Der Staat als Firma“ (Stát jako firma) ist die Figur, mit der Babiš hier antritt: Es geht um das Versprechen, den Staat rational und effektiv, auch „verschlankt“, zu führen. Implizit steht dahinter die Botschaft, dass dies eine Aufgabe für eine echte Führungspersönlichkeit ist. Zentral ist, dass dabei gesellschaftliche und politische Aushandlungsprozesse keinen Platz haben.³¹ Programmatische Linien bzw. eine ideologische Fundierung sucht man ebenfalls vergeblich. Die fehlende Rückbindung an Werte ist auch eine der zentralen Trennlinien zu den früheren Anti-Establishment-Bewegungen.

Diese Beschreibung deckt sich mit einigen zentralen Merkmalen des populistischen politischen Agierens – insbesondere die strikte Polarisierung von „Volk“ – oder hier

28 In Reaktion auf die Verabschiedung eines Gesetzes über Interessenkonflikte (im Jargon „Lex Babiš“ genannt) im Januar 2017 überführte Babiš sein Firmenimperium in einen Treuhandfonds, auf den er aber nach wie vor Einfluss hat. Šafaříková, Kateřina 2017: Babiše a jeho média si ohlíďáme sami, řekli Češi zdvořile v Bruselu, in Respekt vom 31.05.2017. <https://www.respekt.cz/politika/babise-a-jeho-media-si-ohlidame-sami-rekli-cesi-zdvorile-v-bruselu> (07.06.2017).

29 Vgl. *CVVM* 2017: Důvěra vrcholným politikům. Duben 2017, Praha. <https://cvvm.soc.cas.cz/cz> (20.05.2017).

30 Zu den Wahlslogans siehe die Webseite der ANO. <https://www.anobudelip.cz>. Hier präsentiert die Partei auch offensiv einzelne Politikergebnisse, so z.B. die Förderung von Museen in den Regionen durch das regionale EU-Fondsprogramm als Verdienst der Ministerin für Regionalentwicklung, die der ANO angehört. *Ebenda*.

31 Vgl. Weiss 2015 (Fn. 8), S. 15.

den „Bürgern“ – und den „korrupten Eliten“, eine dünne Programmatik und entdifferenzierte Politiklösungen sowie eine starke Personalisierung der Politik.³² Als dominante Spielart hat sich mit Andrej Babiš ein in erster Linie ökonomischer oder „Unternehmer-Populismus“³³ in Tschechien etabliert, der sich so zunächst von den konservativ-nationalistischen Projekten wie in Ungarn und Polen unterscheidet.³⁴ Allerdings springt Babiš auch auf Themen auf, wie zuletzt beim Thema der Migration und Flüchtlinge, wenn sich erwarten lässt, damit bei den Wählern punkten zu können.

Es stellt sich die Frage, wie sich die Anziehungskraft und der Erfolg bei den Wählern erklärt, und das umso mehr, da sich zwischen Selbstdarstellung und Handeln des Parteichefs große Widersprüche auftun. Die Behauptung „kein Politiker“ zu sein, aber zugleich das Amt des Finanzministers (bis Mai 2017) zu bekleiden und höhere Ambitionen – als Ministerpräsident – zu verfolgen, scheint noch zum Standardrepertoire eines Populisten zu gehören, der sich nur dem Erfordernis beuge, Verantwortung zu übernehmen.³⁵ Ein eklatanter Gegensatz entsteht jedoch daraus, dass Babiš, über den generellen Interessenkonflikt durch seine unternehmerische Tätigkeit hinaus, selbst unter Betrugsverdacht im Zusammenhang mit EU-Fondsmitteln für sein Wellness-Ressort „Storchennest“ steht – ein Fall, bei dem das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (kurz OLAF) ermittelt.³⁶ Die zentrale Argumentationsfigur, als Alternative zu den „korrupten, sich selbst bedienenden Eliten“ anzutreten, ist damit grundsätzlich entkräftet.

Der Aufstieg der ANO scheint von mehreren Faktoren befördert. Mit Babiš ist ein Politiker neuen Typs mit neuen Methoden und erheblichen Ressourcen angetreten. Durch eine große und in dieser Form in Tschechien neuartige PR-Maschinerie im Hintergrund gelingt es ihm bisher, sich wirkungsvoll als „Problemlöser“ darzustellen, sowie jegliche Kritik an seiner Person auf die Kritiker – die traditionellen Parteien – zurück zu projizieren. Exemplarisch wurde dies oben bei der Koalitionsbildung unter Ausschluss der ANO in einigen Regionen gezeigt, ebenso ist es beim großen Thema der Korruption. Zudem verfügt er über einen erheblichen Medieneinfluss über und in den Zeitungen, die zu seinem Firmenimperium gehören.³⁷ Innerparteilich ist eine straffe, zentralisierte

32 Vgl. *Gidron, Noam/Bonikowski, Bart* 2013: Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda. Weatherhead Working Paper Series Nr. 13-0004, Harvard University. Cambridge(MA), S. 32, 9; *Mudde, Cas/Kaltwasser, Cristóbal Rovira* 2017: Populism: A Very Short Introduction. Oxford, S. 6; *Priester, Karin* 2012: Wesensmerkmale des Populismus, in: APuZ Jg. 62, Nr. 5-6 (30.01.2012), S. 3-9.

33 *Císař* 2017 (Fn. 12), S. 2, 8 – Deutlich sind hier Parallelen zu Donald Trump oder früher Silvio Berlusconi.

34 Vgl. *Hanley, Sean* 2016: Can Andrej Babiš's movement stay the course?, vom 15.09.2016. <https://drseansdiary.wordpress.com/2016/09/15/can-andrej-babiss-ano-movement-stay-the-course/#more-2970> (12.05.2017).

35 Vgl. *ebenda*. Babiš wurde am 24.05.2017 wegen Vorwürfen der Steuerhinterziehung vom Amt des Finanzministers abberufen und durch seinen Parteikollegen Ivan Pilný ersetzt.

36 Vgl. *Spurný, Jaroslav* 2017: Andrej Babiš se nemusí do voleb bát policie: Vyšetřování případu Čapiho hnízda se protáhne, in: Respekt vom 15.04.2017. Aktuell wird zudem wegen des Vorwurfs des Steuerbetrugs gegen Babiš ermittelt, was zur Regierungskrise im Frühjahr 2017 geführt hat.

37 Ebenfalls im Kontext der Regierungskrise im Mai 2017 wurden Audioaufnahmen an die Medien gespielt, auf denen zu hören ist, wie Babiš mit einem Redakteur der Zeitung Mladá fronta, die zu seinem Medienkonzern gehört, über die Lancierung kompromittierenden Materials gegen seine politi-

Organisation charakteristisch sowie ein regelrechtes Auswahlverfahren für Anwärter auf Mitgliedschaft. Außerdem ist Babiš ein Populist in „guten Zeiten“. So steht die wirtschaftliche Entwicklung in Tschechien unter positiven Vorzeichen, sodass die ANO die wirtschaftlichen Erfolge für sich reklamieren und so den versprochenen Wandel zum Besseren zumindest partiell einlösen kann.³⁸ Doch der Wählerzulauf für Babiš ist auch in grundlegenden Entwicklungen zu sehen, die nicht auf seine Person zurückgehen. In Bezug auf die traditionellen politischen Parteien wurde bereits auf die Geschichte der Desillusionierung und Entkopplung der Wähler hingewiesen. Nach der Selbstdemontage insbesondere der ODS in den vergangenen Jahren ist das bis ins Jahr 2010 stabile Parteiensystem, lange gestützt auf die beiden „Großen“, ODS und ČSSD, zusammengebrochen und ein Machtvakuum entstanden. Die traditionellen Parteien insgesamt vermögen die Wähler nicht mehr wie zuvor zu binden.

Doch drängt sich der Schluss auf, dass es nicht allein um Verfehlungen und die Unglaubwürdigkeit von Politikern geht, die in Tschechien die Menschen schon oft gegen „die Politik“ aufgebracht haben. Es sind auch Ängste im Spiel, die von Akteuren wie Babiš und Zeman befördert werden. Mit der Angst vor Zuwanderung, dem wachsenden Misstrauen gegenüber Deutschland, der EU und der Globalisierung lassen sich in Tschechien ähnliche Tendenzen beobachten wie in den Nachbarländern und überall in Europa.

4. Was macht die ANO mit den Regionen – was machen die Regionen mit der ANO?

Gerade die Regionen können für die weitere Entwicklung der ANO eine entscheidende Wegmarke darstellen. Vor den Regionalwahlen im Jahr 2012 versuchte die ANO, regionale Wahlkoalitionen zu bilden, was allerdings bei anderen Gruppierungen nicht fruchtete. Anders als ihre Selbstbezeichnung als Bewegung suggeriert, ist sie eine top-down-Gründung, die eine straffere Steuerung ermöglicht und nach außen Einheitlichkeit vermittelt. Im Vorfeld der Regionalwahlen 2016 gab es allerdings vereinzelt Abspaltungen von der Partei mit der Begründung, zu wenig eigenen Handlungsspielraum zu haben.³⁹ Nachdem Kandidaten der ANO nun in den Regionen in politische Ämter gekommen sind, bleibt abzuwarten, welche innerparteiliche Dynamik dies anstößt. Bei den einst großen Parteien, ČSSD und ODS, stärkte diese neue Legitimationsgrundlage Politiker, die innerhalb ihrer Partei zu Herausforderern des Vorsitzes wurden bzw. als Vertreter verschiedener Flügel mehr Gewicht bekamen.

sche Konkurrenz spricht. Die Entstehungsumstände der Aufnahmen werden noch untersucht. Vgl. Tabery, Erik 2017: Babiš, nahrávka a jeho média, in: Respekt vom 04.05.2017. <https://www.respekt.cz/komentare/babis-nahravka-a-jeho-media> (24.05.2017).

38 Vgl. Hanley 2016: Can Andrej Babiš's movement (Fn. 34).

39 Vgl. ebenda.

Und was ist vom Regieren der ANO in den Regionen zu erwarten? Auch im Kontext der Regionalwahlen fiel ihre dünne Programmatik in Bezug auf die Kreisebene auf.⁴⁰ Hier wird entscheidend sein, was ihre Vertreter in der konkreten Kreispolitik – im Sozial- und Gesundheitsbereich, im Schulwesen, in der Regionalpolitik, für die Kultur – tatsächlich „liefern“. Vier Jahre zuvor hatten die Kommunisten, gestützt durch viele Proteststimmen, ihren Aufstieg in den Regionen erlebt; bei der aktuellen Abstimmung wurden sie hingegen entzaubert. Auch für die Regionen bleibt die Frage offen, wer die Lücke dauerhafter füllen kann.

5. Fazit

Während Ungarn schon seit Jahren Demokratie abbaut, Polen diesen Prozess gewissermaßen im Zeitraffer „nachgeholt“ hat und in der Slowakei die rechtspopulistische slowakische Nationalpartei mitregiert sowie die rechtsextreme „Volkspartei – unsere Slowakei“ ins Parlament eingezogen ist, galt Tschechiens Demokratie lange Jahre als stabil. Böse Zungen behaupteten, dass es in Tschechien keine populistische Bewegung braucht, da Zeman mit ausländerfeindlichen und antielitären Sprüchen populistische Sehnsüchte befriedigt. Mit der ANO ist eine qualitative Veränderung eingetreten. Wie gezeigt wurde, gründet der Erfolg von Babiš in Phänomenen, die vor ihm da waren und die Menschen schon mehrfach auf die Straße gebracht haben bzw. kleine Parteien entstehen ließen, die sich nach einem raschen Erfolg ebenso rasch verbraucht haben. Dazu kommen aber neue Ängste, die sich verstärkt aus internationalen und globalen Entwicklungen speisen. Ein weiterer wichtiger Faktor besteht in einem mit umfangreichen Versprechungen arbeitenden Politikstil, der sich offenbar auch Inspiration in anderen Ländern geholt hat; so nicht zuletzt bei der mit viel Geld aufgezeigten Selbstdarstellung. Wenn Babiš, der auch von Zemans Unterstützung profitiert, auch die nächste Wahl im Herbst 2017 gewinnt, wird sich zeigen, ob die beiden starken Männer auch dann noch miteinander können, wenn sie beide an der Spitze stehen. Es bleibt abzuwarten wie die Wähler einen solchen Schulterschluss sehen. Die Zeit wird dann zeigen, ob sie, möglicherweise von unten, also ausgehend von den Regionen, wieder beginnen, gegen solche Geschäfte mit der Macht zu protestieren.

40 Vgl. Švehla, Marek 2016: Kdo vlastně ty volby vyhrál?, in: Respekt vom 09.10.2016. <https://www.respekt.cz/komentare/kdo-vlastne-ty-volby-vyhral> (12.05.2017).

Italiens Regionen zwischen Reform und Stillstand

Carolyn Zwilling

1. Die „Dritte Republik“ bleibt aus...

Eine *Kette von Wendepunkten* könnte man die Ereignisse des Jahres 2016 nennen, weniger passend wäre die Bezeichnung als - positiv konnotierte – „Meilensteine“. Im Frühling hatten beide Kammern (Abgeordnetenhaus und Senat) den Reformvorschlag für eine neue Verfassung angenommen¹, die die umfassendste Änderung der Staatsorganisation seit 1948 sein sollte. Im Sommer nahm das Gericht die Anträge zum Abhalten eines Referendums an.² Doch am 4. Dezember lehnte die Mehrheit der Wahlberechtigten die Reform ab. Daraufhin löste der Rücktritt des Ministerpräsidenten Matteo Renzi am 7. Dezember, der erst nach Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2017 von Staatspräsident Sergio Mattarella angenommen wurde, innerhalb der Regierungspartei *Partito Democratico* eine politische Krise aus. Diese konnte durch die Beauftragung an den Außenminister Paolo Gentiloni am 11. Dezember, eine neue Regierung wiederum unter Führung des *Partito Democratico* zu bilden und das Amt als Regierungschef zu übernehmen, nur teilweise abgeschwächt werden. Im Januar 2017 folgte eine Grundsatzentscheidung des Verfassungsgerichts zum sogenannten *Italicum*³, das die Ausrichtung des neuen Wahlgesetzes zentral mitbestimmen wird.

Nach der Annahme im Parlament verlagerte sich die schon zwei Jahre andauernde Diskussion über die Umgestaltung des parlamentarischen Systems und die Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Regionen auf die Ebene der Zivilgesellschaft und spaltete sie bald in zwei Lager.⁴ Das „Komitee für das Ja“ und das „Komitee für das Nein“ versammelten zahlreiche Bürger hinter sich und organisierten jeweils Aufklärungs- und Meinungsbildungskampagnen.⁵ Auch hier zeigte sich wieder, wie sehr der

1 Siehe ausführlich zu den Inhalten der Reform, Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolyn 2016: Italiens Föderalisierung auf dem Prüfstand, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2016. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 267-285; Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolyn 2015: Italiens Föderalisierung: erneut Rückschritt statt Fortschritt, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2015. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 262-277.

2 Gem. Art. 138 itVerf iVm Gesetz Nr. 352 von 1970, Beschluss des Zentralbüros für das Referendum am Kassationsgerichts vom 08.08.2016. www.cortedicassazione.it. Mit Dekret des Staatspräsidenten vom 27.09.2016 wurde das Datum auf den 04.12.2016 festgelegt. www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/09/28/16A07091/sg (09.05.2017).

3 Zum aktuellen Wahlgesetz siehe, Alber /Zwilling 2015 (Fn. 1), S. 266-272.

4 Vgl. Blokker, Paul 2016: „Vote Yes for a Safe Italy“ or „Vote Not to Defend the Constitution“: Italian Constitutional Politics between Majoritarianism and Civil Resistance, *VerfBlog* vom 27.07.2016. <http://verfassungsblog.de/italy-constitution-referendum-renzi-blokker/> (09.05.2017).

5 Eine offizielle Zusammenfassung auch auf Englisch bietet www.riformeistituzionali.gov.it/riforma-costituzionale/; zu den beiden Komitees siehe https://it.wikipedia.org/wiki/Comitati_per_il_s%C3%AC_e_per_il_no_al_referendum_costituzionale_del_2016_in_Italia (09.05.2017).

Versuch missglückt war, von Beginn an partizipative Instrumente in den Reformprozess einzubauen. Die Antworten von 200.000 Bürgern auf einer Online-Plattform im beratenden Konsultationsprozess aus dem Jahr 2013, die sich auf die zentralen Aspekte des Reformvorhabens bezogen, waren nicht ausreichend berücksichtigt worden.⁶ Sie hätten in Vorbereitung des Referendums als Grundlage für eine strukturierte Rückkoppelung mit dem Wählerwillen dienen können. Auch die Meinungen der Verfassungsrechtler waren deutlich in Kritiker und Befürworter aufgeteilt. Ein Mittelweg schien ausgeschlossen. Sollte die neue Verfassung in Kraft treten, so würden laut verbreiteter Meinung neue Zeiten einer „Dritten Republik“ beginnen.⁷

Infolge der Ablehnung der Verfassungsänderung bleibt weiterhin die seit 2001 geltende Fassung in Kraft. Die zahlreichen Kritikpunkte und die noch immer nicht vollständige Umsetzung der damaligen Reform bleiben damit ebenfalls aktuell.⁸ Obwohl die Bevölkerung mehrheitlich gegen die Reform stimmte, kann der in Gang gesetzte Veränderungsprozess und der Ruf nach Modernisierung des italienischen Staatsgefüges nicht mehr überhört werden. Für Italien eröffnen sich nun mehrere grundlegende Fragenkomplexe: Hat überhaupt die Ablehnung Könnte ein neuer Reformversuch Lösungen bringen und ist dieser überhaupt absehbar? Welcher Zukunft sehen die Sonderautonomien entgegen? Mittelfristig muss sich Italien auch fragen, ob es den Herausforderungen im Europa von heute unter dem Einfluss von Sezessionsbewegungen und geopolitischen Spannungen noch gewachsen ist.

Mit Sicherheit hat am 5. Dezember 2016 keine Dritte Republik begonnen, aber auf jeden Fall eine Phase der Unsicherheit. Getreu der großen Heterogenität versuchen die 20 Regionen unterschiedlich und vor allem wieder jeweils im Alleingang diese Unsicherheit zu überwinden.

2. Nach der Reform heißt vor der Reform?

65,47 Prozent der 50.773.284 Wahlberechtigten nahmen am Referendum teil, für das Artikel 138 der italienischen Verfassung (itVerf) für Verfassungsänderungen kein Quorum vorsieht. 59,11 Prozent lehnten die Reform ab, lediglich 40,89 Prozent stimmten dafür.⁹ Das Ergebnis fällt geografisch über alle Regionen homogen aus, da nur in drei Regionen (Trentino-Südtirol, Emilia-Romagna und Toskana¹⁰) mit leichtem Vorsprung

6 Siehe www.partecipa.gov.it (09.05.2017).

7 Vgl. *Carbone, Maurizio/Piattoni, Simona* 2016: Italian Politics: Governing under Constraint, *Bergahn Journal* Nr. 31, S. 21-39. www.berghahnjournals.com/view/journals/italian-politics/31/1/ip310103.xml (09.05.2017).

8 Vgl. *Di Cosimo, Giovanni* 2017: Le riforme istituzionali dopo il referendum, in: *Costituzionalismo.it* Nr. 1. www.costituzionalismo.it (09.05.2017).

9 Vgl. *Ministerium des Innern* 2016: Italiani al voto per il referendum costituzionale [Stimmabgabe der Italiener beim Verfassungsreferendum (Übersetzung der Autorin)]. www.interno.gov.it/it/italiani-voto-referendum-costituzionale (09.05.2017).

10 Eine nach Regionen und einzelnen Provinzen aufgeteilte Statistik unter www.repubblica.it/static/speciale/2016/referendum/costituzionale/mondo.html (09.05.2017).

die Ja-Stimmen überwogen haben. Damit wird eine signifikante Diskrepanz im Wahlverhalten der beiden Parlamentskammern, die mehrheitlich für die Reform gestimmt hatten, und der Teilnehmer des Volksentscheids deutlich, während diese Diskrepanz gerade nicht zwischen Parlament und Regierung herrscht.¹¹ Legislative und Judikative wollten die Reform und hatten im Referendum Zustimmung statt Opposition erwartet. Einigkeit herrscht hingegen darüber, dass das Ergebnis des Referendums ein allgemeines Klima der Unzufriedenheit und des Misstrauens der Wähler in die Institutionen und die Politik widerspiegelt.¹² Während die Wähler die Verfassungsreform 2001 mit niedriger Wahlbeteiligung von 34 Prozent, aber mit hoher Zustimmung von 64 Prozent angenommen hatten, lehnten sie die Reformversuche von 2006 und 2016 mit hoher Wahlbeteiligung sehr deutlich ab (52 Prozent und 65 Prozent).¹³

Die Gründe des Scheiterns umfassend zu analysieren, würde jedoch einen weiteren Beitrag erfordern.¹⁴ An Stelle einer Rückschau ist im Rahmen des vorliegenden Beitrages die Beantwortung der Frage nach den Auswirkungen auf die Gegenwart bedeutend spannender und dringlicher. Dennoch seien die zentralen Überlegungen, die zu einem „No“ geführt haben, schematisch dargestellt, denn diese bilden sogleich die Grundlage für eine Weiterentwicklung des politischen und institutionellen Systems Italiens. Letztlich wird sogar die Frage laut, ob die Wähler mit ihrem Nein vielleicht sogar ausdrücken wollten, dass sie mehr regionale Autonomie wünschen.¹⁵

Als ein Fehler der politischen Parteien wird die personenbezogene Kampagne in den Monaten vor dem Referendum gewertet. Letztlich stimmten die Wähler nicht mehr über die Inhalte einer neuen Verfassung ab, sondern nur noch über den Verbleib von Matteo Renzi im Amt des Ministerpräsidenten, der selbst den Reformvorschlag ins Parlament gebracht hatte.¹⁶ Mit dieser Tatsache eng verknüpft ist mit Sicherheit auch die große Komplexität einer Reform, die das gesamte Staatsorganisationsrecht betreffen sollte und somit nur äußerst schwierig gegenüber dem einzelnen Bürger verständlich zu machen war.¹⁷ Eine organische statt einer nur punktuellen Änderung der Verfassung erfordert

11 Vgl. *Caravita, Beniamino* 2016: Dopo il referendum: come e quando si scioglie in un sistema di bicameralismo paritario, senza leggi elettorali legittime e vigenti? Ancora una volta, di notte e senza GPS, in: *federalismi.it*, Nr. 23 vom 09.12.2016. (09.05.2017).

12 Vgl. *Rodomonte, Maria Grazia* 2017: L'Italia dopo il referendum del 4 dicembre 2016: tra rischi di ritorno al passato, deligittimazione politica e prospettive future, in: *federalismi.it*, Nr. 2 vom 18.01.2017 (09.05.2017).

13 Vgl. *Cocozza, Vincenzo* 2017: Alcune riflessioni sulla opportunità di un quorum di partecipazione per il referendum costituzionale, in: *federalismi.it*, Nr. 9 vom 03.05.2017 (09.05.2017).

14 Siehe etwa, *Caravita, Beniamino* 2016: Considerazioni sulle recenti vicende sociali e istituzionali del Paese e il futuro della democrazia italiana, in: *Lo Stato Jg.7*, S. 291-301.

15 Vgl. *Bartole, Sergio* 2016: Stato e Regioni dopo il referendum, in: *Le Regioni* Nr. 3, S. 431-433.

16 Vgl. *Damiani, Roberta/Russell, Meg* 2016: More than just populism: Renzi, the Italian Senate referendum and the perils of second chamber reform, in: *UCL* vom 15.12.2016. <https://constitution-unit.com/2016/12/15/more-than-just-populism-renzi-the-italian-senate-referendum-and-the-perils-of-second-chamber-reform/> (09.05.2017); *Lippolis, Vincenzo* 2016: Le conseguenze del „no“ alla riforma Renzi nel referendum costituzionale, in: *Lo stato Jg. 4*, Nr. 7, S. 319-324 (320).

17 Auch wenn wohl nicht von einer Missachtung der Richtlinien der Venedig-Kommission für Verfassungsreferenden des Europarates von 2001 ausgegangen werden darf, so kritisierten weite Teile einen

stets ein umfangreicheres und deutlich strukturierteres Projekt, das zudem auch in allen Details für die Wählerschaft verständlich gemacht werden muss.¹⁸ Auch der Umfang des Reformvorhabens stellte einen weiteren Kritikpunkt in Bezug auf die Volksbefragung dar: Laut dem ehemaligen Verfassungsgerichtspräsidenten Valerio Onida habe die sehr weit formulierte Fragestellung des Referendums, die alle Aspekte des Reformvorschlags miteinander kombinierte, die Wahlfreiheit eingeschränkt. Mittels Eilverfahren vor dem Regionalen Verwaltungsgericht Latium und dem Amtsgericht Mailand versuchten Reformgegner erfolglos die Volksabstimmung zu stoppen, vor allem um mehrere einzelne Abstimmungen über die Teilaspekte einer Verfassungsänderung zu erzwingen.¹⁹ Es entspreche gerade nicht dem Sinn und Zweck des Artikels 138 itVerf eine Neuschreibung und Neuausrichtung der Verfassung herbeizuführen, sondern er diene nur als Rechtsgrundlage für einzelne Änderungen innerhalb der Grundausrichtung durch die Verfassungsgebende Versammlung. Gemäß ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichts seit der Entscheidung Nr. 16 von 1978 dürfe nämlich nicht ein Referendum zu einer Volksentscheidung über ein politisches Programm missbraucht werden.²⁰ Die herrschende Lehre lehnt hingegen ab, dass nur eine Befragung über einzelne Teile und Fragestellungen der Reform sowohl die notwendige Reflexion und bewusste Entscheidung durch die Wähler als auch eine in sich homogene Regelung der einzelnen Abschnitte der Verfassung garantiere.²¹

Aus verfassungsrechtlicher Sicht trafen zwei Aspekte auf besonders große Kritik. Diese standen nicht nur im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Diskurses, sondern lösten als die Kernthemen der Auseinandersetzungen in den Medien gezielt auch in der Bevölkerung Unsicherheit und Ängste aus. Zum einen waren dies die Zentralisierungsbemühungen, also die Absicht, durch größtmögliche Konzentration der Entscheidungsgewalt auf die Regierung und die Abgeordnetenversammlung mehr Effizienz zu schaffen. Zum anderen herrschte großes Unverständnis über die damit verbundene Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse.

Der erste Aspekt wurde allgemein als ein zu viel an Vertikalisierung empfunden, die sich als roter Faden durch alle Bereiche des Reformentwurfs zog. Die Ankündigung, Entscheidungsabläufe und –verfahren verkürzen zu wollen, klang an sich positiv, wandelte sich jedoch in Angst vor einem Ausschluss des *demos*, sobald die Stärkung der

Mangel an objektiver Information, siehe *Luther, Jörg* 2017: Erwartungen und Zumutungen des italienischen Verfassungsreferendums, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR) Jg. 65, S. 671–686.

18 Zu der umfangreichen Diskussion über punktuelle oder Gesamtänderungen der Verfassung siehe *Staiano, Sandro* 2016: Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso, in: *federalismi.it* vom 24.02.2016 (09.05.2017).

19 Das Urteil Nr. 10445/2016 des Regionalen Verwaltungsgerichts Latium wies Rügen zum Titel des Gesetzes sowie zu den fehlenden Angaben der Artikel, die geändert werden sollen, und der Gestaltung des Stimmzettels ab, einsehbar auf *www.federalismi.it* (09.05.2017).

20 Vgl. *Onida, Valerio; Carnevale, Paolo* 2016: Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali questionari (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi, in: *Costituzionalismo.it* Nr. 2. *www.costituzionalismo.it* (09.05.2017).

21 Siehe für alle *Morrone, Andrea* 2016: Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?, in: *federalismi.it* vom 17.02.2016 (09.05.2017).

Regierung mit einer Schwächung und Aushöhlung der Legislative verknüpft wurde. Das neue Verständnis für die Rolle des Parlaments in der angestrebten Regierungsform zeigte sich am deutlichsten am neuen Senat, der aufgrund von neu definierten Zuständigkeiten im allgemeinen Gesetzgebungsverfahren nur noch eine unbedeutende Rolle spielen sollte und zudem auch keine echte Ländervertretungskammer mehr dargestellt hätte.²² In der Bevölkerung regten sich besonders Zweifel am neuen Senat, da ihre Stimme durch jene der Regionalräte ersetzt werden sollte und somit an die Stelle der bisherigen Direktwahl die mittelbare Wahl aus der Mitte der Regionalräte treten sollte.²³

Noch größeres Unbehagen löste die Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aus, da die Mehrzahl der aufgelisteten Bereiche von den ordentlichen Regionen weg und zurück an den Zentralstaat fallen sollten. Dies entsprach einer vollständigen Kehrtwende in der jüngeren Verfassungstradition. Während die letzte Reform 2001 die Residualkompetenz der Regionen eingeführt und sie deutlich aufgewertet hatte, sollten diese nun geschwächt werden.²⁴ Offiziell als Vereinfachung des Verhältnisses zwischen Staat und Regionen proklamiert, erschien die Abschaffung als Instrument zur Aushöhlung der Ebene der Normalstatutsregionen.

Als institutionellen Fehler betrachtet die herrschende Lehre auch die Verknüpfung mit einem Wahlgesetz, das vor allem auf dem Mehrheitsprinzip fußt.²⁵ Zudem sollte das Wahlgesetz, das sogenannte „*Italicum*“²⁶, das noch nie angewandt worden ist, nur für die Abgeordnetenversammlung gelten, da schon von der Abschaffung des Senats in seiner derzeitigen Form fest ausgegangen wurde. Die zahlreichen Reformen der Wahlgesetze und die Verfassungsrechtsprechung, die gerade im vergangenen Jahrzehnt eine zentrale Rolle in Bezug auf deren Entwicklung und ständige Abänderungen eingenommen hat²⁷, sind Ausdruck einer Verfassungstradition, die versucht, die Stabilität der Regierung mittels unterschiedlicher Mechanismen im Wahlrecht zu erhöhen, statt zielführende Verfassungsänderungen einzuführen (besonders deutlich 1953 mit dem Wahlgesetz „*Truffa*“ und 1993 mit dem „*Mattarellum*“). Aus verfassungsrechtlicher Sicht würde die Einführung eines konstruktiven Misstrauensvotums einen größeren Stabilisierungseffekt erzielen als etwa Mehrheitsbonuse für die Partei oder die Liste, die über 40 Prozent der Stimmen erhält. Am 25.01.2017 erklärte das Verfassungsgericht das geltende Wahlge-

22 Vgl. Zwilling, Carolin 2015: Italiens neuer Senat im Verfassungsreformentwurf: verkleinert, entmachtet – und überflüssig?, in: Föderalismus-Blog des Instituts für Föderalismusforschung vom 09.06.2015. www.foederalismus.at/blog/italiens-neuer-senat-im-verfassungsreformentwurf-verkleinert-entmachtet-und-ueberfluessig_52.php (09.05.2017).

23 Laut Reformentwurf sollten die Abgeordneten der Regionalkammern die Senatoren aus ihrer Mitte nach Verhältnismäßigkeitswahlrecht sowie einen Bürgermeister ihrer Region wählen.

24 Vgl. Palermo, Francesco 2017: What's wrong with Concurrency?, in: Steytler, Nico (Hrsg.): Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing, Leiden/Boston, S. 87.

25 Vgl. Caravita, Beniamino 2016: Considerazioni, S. 293.

26 Die Namen der Wahlgesetze sind keine offiziellen Bezeichnungen, sondern entstammen dem journalistischen Jargon. Meist werden diese sogar als Kritik verstanden. Dennoch finden sie in der Alltagssprache und vor allem auch in der Lehre weit verbreitete Verwendung.

27 Siehe mit zahlreichen Kapiteln zu Italien, Gamper, Anna (Hrsg.) 2010: Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel, Wien; Alber/Zwilling 2015 (Fn. 1), S. 266 ff.

setz „*Italicum*“ teilweise für verfassungswidrig, soweit es einen zweiten Wahlgang für den Fall zulässt, dass keine Listenverbindung die für den Mehrheitsbonus erforderlichen 40 Prozent erreicht hat. Des Weiteren sei die mögliche Mehrfachkandidatur in unterschiedlichen Wahlkreisen ebenfalls nicht mit der Verfassung vereinbar.²⁸ Derzeit gilt für die Abgeordnetenkammer das „*Italicum*“ mit vornehmlich Mehrheitswahlrecht und für den unverändert gebliebenen Senat das „*Consultellum*“ von 2005 (mit Änderungen durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 1 von 2014) mit Verhältnismäßigkeitswahlrecht. Unter diesen Voraussetzungen ist es am wahrscheinlichsten, dass vor Neuwahlen lediglich Änderungen an den geltenden Wahlgesetzen erarbeitet werden, jedoch keine organische Wahlrechtsreform. Fraglich ist derzeit, ob für den Senat die Rückkehr zu einem Gesetz nach Mehrheitswahlrecht sinnvoll wäre.²⁹ Doch würde man so eine politische Blockade riskieren, da in den beiden gleichberechtigten Kammern des „perfekten Bikameralismus“ konträre Mehrheitsverhältnisse wahrscheinlich wären. Diese Hypothese hatte bereits das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung Nr. 1 von 2014 als nicht mit der Verfassung vereinbar abgelehnt. Ebenso wenig wäre eine Neuwahl mit unveränderten Wahlgesetzen wünschenswert, da eine tiefgreifende Instabilität des politischen Systems und eine erschwerte Regierungsbildung absehbar wären.³⁰

Jedenfalls löste die Frage nach sofortigen Neuwahlen nach dem Referendum eine parteienübergreifende politische Krise aus. Während die Fünf-Sterne-Bewegung sich sehr gute Chancen ausrechnete, die Mehrheit zu erlangen, und deshalb umgehend Neuwahlen forderte, sprachen sich die gemäßigten Mitte-Links Kräfte für eine um einige Monate verschobene Wahl aus, um zunächst ein neues Wahlgesetz zu verabschieden. Staatspräsident Sergio Mattarella hat bislang nicht das Parlament aufgelöst, um vorzeitige Neuwahlen zu ermöglichen, so dass auch eine Vollendung der Legislaturperiode mit Februar 2018 in Betracht kommen könnte.

Selbst wenn sich eine politische Mehrheit für ein neues Wahlgesetz formieren sollte, ist es dennoch derzeit praktisch unmöglich, die notwendige Zweidrittelmehrheit für eine erneute Verfassungsreform zu finden. Ein Vorschlag für ein Reformgesetz ist nicht bekannt, auch wenn große Einigkeit darüber besteht, dass die schon seit Jahrzehnten gerügten Aspekte wie der perfekte Bikameralismus dringend überarbeitet werden müssen.³¹

28 Vgl. *Damiani, Roberta* 2017: The Italian Constitutional Court judgement on the ‘Italicum’ electoral law: another new reform for Italy?, in: UCL vom 10.03.2017. <https://constitution-unit.com/2017/03/10/the-italian-constitutional-court-judgement-on-the-italicum-electoral-law-another-new-reform-for-italy> (09.05.2017).

29 Vgl. *Caravita, Beniamino* 2016: Referendum, nuovo Governo, scioglimento delle Camere, in: *federalismi.it* Nr. 24 vom 14.12.2016 (09.05.2017).

30 Vgl. *Lippolis* 2016 (Fn. 16), S. 322; *Di Cosimo* 2017 (Fn. 8), S. 21 ff.

31 So auch *Antonini, Luca* 2017: I segni dei tempi: dal veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?, *federalismi.it* Nr. 4 vom 22.02.2017 (09.05.2017).

3. Auswirkungen auf Italiens Regionalismus?

Unsicherheit und Instabilität sind die Schlüsselbegriffe der derzeitigen politischen Landschaft auf nationaler Ebene, die sich kaum abgeschwächt auch auf die Ebene der Regionen übertragen lassen. Eine Vielzahl von institutionellen, politischen und vor allem verfassungsrechtlichen Faktoren führen zu einem komplexen System, aus dem nur mittels intensiver Kooperation zwischen den Ebenen und daher einer föderalen Kultur ein Ausweg zu finden ist.

Zunächst bringen die nach dem Scheitern der Reform weiterhin ungeklärten und nicht als gleichberechtigte Partner im Mehrebenensystem ausgestalteten Beziehungen zwischen Staat und Regionen erhebliche Unsicherheiten mit sich. Ohne einen Senat als Regionenkammer, wie von der Reform vorgesehen, bleibt weiterhin offen, wie genau die Beziehungen zwischen Staat und Regionen effizient gestaltet werden können und ob eine echte Teilhabe der regionalen Ebene im Geiste der „föderalen Reform“ von 2001 umgesetzt wird. Während mit den autonomen Regionen aufgrund des Spezialitätsprinzips bilaterale intergouvernementale Beziehungen bestehen³², sehen sich die ordentlichen Regionen weiterhin ohne effiziente Möglichkeit, ihre regionalen Interessen auf nationaler Ebene zu vertreten. Das System der Konferenzen, insbesondere die Ständige Staat-Regionen-Konferenz, wird allgemein als zu exekutivlastig und zu zentralistisch gelenkt gerügt und gilt daher inzwischen als überholungsbedürftig.³³ Eine bessere Umsetzung des Verfassungsprinzips der *“leale cooperazione”*³⁴ und damit eine effizientere vertikale Integration könne man nur mittels neuen, innovativen gemischten Verfahren erreichen, die den Staat, alle Regionen miteinander und bei Bedarf sogar die Europäische Union einbeziehen.³⁵ In Anbetracht der Dringlichkeit einer Lösung für die Staat-Regionen-Beziehungen könnte trotzdem eine zumindest kurzfristige Stärkung des Systems der Konferenzen einen Lösungsansatz bieten.³⁶

Ein weiteres nicht zu unterschätzendes Problem für die autonomen wie die ordentlichen Regionen ist der weltweit einzige perfekte Bikameralismus, bei dem zudem auch noch beide Kammern das Vertrauen der Regierung aussprechen, welches sie während

32 Vgl. Zwilling, Carolin 2007: Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, in: Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth (Hrsg.): Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Baden-Baden, 2007, S. 116-129.

33 Vgl. Randazzo, Alberto 2017: La rappresentanza delle regioni e l'insufficienza die tradizionali organismi di concertazione in particolare la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle Regioni), in: consulta online Nr. 1, S. 40-53. www.giurcost.org/studi/randazzo5.pdf (09.05.2017); Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin 2013: Italien auf der Suche nach (s)einer föderalen Kultur: Konfrontation plus Konfliktregelung gleich Kooperation, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2013. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden S. 317-333 (320 ff).

34 Als Prinzip des loyalen Zusammenwirkens übersetzbar, siehe zur Terminologie und Entwicklung ausführlich Woelk, Jens (1997): Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht – Leale collaborazione und Bundestreue im Vergleich, Baden-Baden, S. 77 ff.

35 Vgl. Ruggeri, Antonio 2017: Per un nuovo Statuto della Regione siciliana, Consulta Online Nr. 2. www.giurcost.org/studi/ruggeri68.pdf (09.05.2017).

36 Vgl. Di Cosimo 2017 (Fn. 8), S. 30.

der gesamten Legislaturperiode beibehalten müssen. Gerade letzteres verhindert oft ein stabiles Regieren, das in zahlreichen Politikfeldern auf eine Mehrjahresplanung - im Besonderen unter finanziellen Aspekten - angewiesen ist. Die Regionen müssen ebenfalls über eine gewisse Planungssicherheit verfügen, um sowohl ihre primären Gesetzgebungskompetenzen nutzen zu können, als auch jene der konkurrierenden Gesetzgebung, für die eine stabile politische Ausrichtung auf nationaler Ebene angesichts der vom Parlament vorgegebenen allgemeinen Prinzipien von noch größerer Bedeutung ist. Lediglich die autonomen Regionen verfügen über eine begrenzte Finanzautonomie, die ihnen mehr Unabhängigkeit von der Zentralregierung garantiert.³⁷

Ein verfassungsrechtlicher Faktor, der zu Unsicherheit unter den ordentlichen wie autonomen Regionen führt, ist die zukünftige Rolle des Verfassungsgerichts. Bereits bei der Umsetzung der Reform von 2001 und infolge der ausgebliebenen Umsetzung durch ordentliche Gesetze erhielt das Verfassungsgericht eine zentrale Rolle, die über reine Interpretation der Gesetzesvorgaben hinausging, bis hin zu einem Ersatzgesetzgeber.³⁸ Dabei wurde zunehmend eine zentralistische Orientierung deutlich, die laut einiger Stimmen sogar an „Regionenfeindlichkeit“ grenzte.³⁹ Gleichzeitig mit dieser wachsenden Bedeutung der Judikative verhielt sich die Legislative zunehmend abwartend, um gewisse Politikbereiche nur noch unter den Vorgaben des Gerichtes regeln zu müssen, statt selbst politische Verantwortung zu zeigen.⁴⁰ Jüngstes Beispiel ist der Entschluss der Parteien im Zuge der Neubildung der Regierung Gentiloni, das für Januar angekündigte Urteil des Verfassungsgerichts zum Wahlgesetz *Italicum* abzuwarten, um lediglich die daraus zwingend notwendigen Änderungen des Wahlrechts vorzunehmen.⁴¹ Sollte bis zu den Neuwahlen kein neues Wahlgesetz verabschiedet sein, müssten die Stimmen unter den Vorgaben des Verfassungsgerichtsurteils Nr. 1 von 2014 für den Senat und jenen des Urteils Nr. 35 vom 25.1.2017 für die Abgeordnetenversammlung abgegeben werden. Damit hätte das Gericht deutlich eine quasi-legislative Rolle übernommen.⁴² Als Folge dessen würde dem Gericht aus Sicht der Regionen sogar nahezu eine politische Funktion zufallen, die mangels Regierungsprogrammen und Rückkoppelung an die Bürger einen noch größeren Unsicherheitsfaktor mit sich bringen könnte. Neben der

37 Siehe hierzu etwa das Mailänder Abkommen zwischen dem Staat und den autonomen Provinzen Trient und Bozen, *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin/Valdesalici, Alice* 2010: Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 245-259.

38 Das fortschreitende Abrutschen von einem Verfassungsstaat hin zu einem „Recht der Richter“ ist ein sehr offensichtliches Phänomen wie auch ein ausgesprochen komplexes, so *Rauti, Alessio* 2017: La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali, Consulta Online Nr. 2. www.giurcost.org/studi/rauti.pdf (09.05.2017).

39 Vgl. *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin* 2012: Das „System Italien“ zwischen Notstandsmaßnahmen und Föderalisierungsvorhaben, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 292 ff.

40 Vgl. *Lippolis* 2016 (Fn. 16), S. 323.

41 Beim Verfassen dieses Beitrages Anfang Mai 2017 lag noch kein neuer Gesetzesvorschlag vor.

42 Vgl. *Lippolis* 2016 (Fn. 16), S. 324.

grundsätzlichen Unvorhersehbarkeit der Rechtsprechung haben in noch größerem Ausmaß jene Urteile zur Unsicherheit beigetragen, in denen das Gericht eine Entscheidung abgelehnt hat unter dem Hinweis auf seine eigene Unzuständigkeit (im Sinne eines oft unerwarteten *self restraint*). Im Hinblick auf die Entwicklung der Beziehungen zwischen Staat und Regionen kann damit die Frage „*Do courts matter?*“ eindeutig bejaht werden. Offen bleibt jedoch, wie weit die Rolle des Verfassungsgerichts als ein „Steuerungsorgan“ bei kompetenzrechtlichen Entscheidungen in Zukunft ausfallen wird. In föderalen Staaten bietet üblicherweise das institutionelle Design bereits zahlreiche Möglichkeiten zur Konsensschaffung zwischen Bund und Ländern, so dass Konflikte politisch gelöst werden sollten und das Gericht nur in einer Notsituation als judizieller Blockadelöser fungiert. Im italienischen Regionalismus fehlt es weiterhin sowohl an einem Senat als Regionenkammer als auch an einem effizienten System der Konfliktlösungsmechanismen in Anbetracht des schwach ausgestalteten Systems der Konferenzen.

4. Reaktionen der Regionen oder Stillstand?

Eine gewisse Verankerung und institutionelle Rolle im Mehrebenensystem kann inzwischen auch den Regionen mit Normalstatut nicht mehr abgesprochen werden, auch wenn die Reform von 2001 nur bruchstückhaft umgesetzt worden ist. Das zeigen besonders deutlich die Bereiche der Gesetzgebung sowie der verwaltungsrechtlichen Kompetenzen, die die Regionen besonders nutzen.⁴³ Außerdem erklären die Bürger inzwischen, mehr Vertrauen in die regionalen Körperschaften als in den Staat oder in einzelne staatliche Institutionen zu haben.⁴⁴ Angesichts der – wie oben dargestellt – sehr geringen Wahrscheinlichkeit erneuter Verfassungsreformversuche in den kommenden Monaten können die Regionen nur auf die bestehenden Möglichkeiten zurückgreifen.

Einen verfassungsrechtlich bereits vorgesehenen Mechanismus könnte die parlamentarische Kommission für regionale Angelegenheiten laut Artikel 11 des Verfassungsgesetzes Nr. 3 von 2001 bieten.⁴⁵ Diese sogenannte *Bicameralina* könnte in der post-Referendum Situation einen effizienten Weg eröffnen, um die Zusammenarbeit zwischen Staat und Regionen sowie den Lokalkörperschaften zu fördern. Dies betrifft insbesondere eine verbesserte Koordinierung in der frühen Phase der Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben, wodurch die Kompromissfindung auf politischem Weg unterstützt werden könnte. Derartige Vereinbarungen („*intese*“) könnten dazu beitragen, die hohe Anzahl an Verfassungsgerichtsstreitigkeiten im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen und der Finanzausstattungen zu reduzieren. In Ermangelung eines Umsetzungsgesetzes seit 2001 würde es allerdings einer Übergangsfrist bedürfen, bis die parlamen-

43 Vgl. *Mangiameli, Stelio* 2017: Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione, in: Italian Papers on Federalism Nr. 1. www.issirfa.cnr.it (09.05.2017).

44 Sogar mit jährlich deutlich steigender Tendenz, siehe *Demos* (2016): XIX Rapporto gli Italiani e lo Stato. www.demos.it/a01341.php (09.05.2017).

45 Vgl. *Di Cosimo* 2017 (Fn. 8), S. 31.

tarische Kommission ihre Arbeit aufnehmen könnte. Doch gerade auch dieses Umsetzungsgesetz steht wieder unter der Voraussetzung einer politischen Mehrheit im Parlament, was wiederum zum Problem der derzeit instabilen Lage und der oben skizzierten Unsicherheit zurückführt. Das Verfassungsgericht selbst hat hingegen in einer jüngsten Entscheidung den Mechanismus einer ex-ante Einigung zwischen Staat und Regionen mittels „*intesa*“ zugelassen und scheint somit innovative Lösungswege für Kompetenzstreitigkeiten zulassen zu wollen.⁴⁶

Aus Sicht der (ordentlichen) Regionen scheint der seit 2001 eröffnete Weg über den sogenannten differenzierten Regionalismus gemäß Artikel 116 III itVerf wesentlich gangbarer und mittelfristig der einzige erfolgversprechende Weg zu mehr Autonomie zu sein.⁴⁷ Die Initiative erfolgt *bottom-up* und stellt eine bilaterale Verhandlung zwischen Staat und Region dar. Durch ein anschließendes Parlamentsgesetz kann die beantragende Region ein detailliert umschriebenes erweitertes Kompetenzfeld erhalten und so gezielt seine regionale Entwicklung vorantreiben. Ausdruck dieser Regelung ist die in Italien immer noch bestehende große Heterogenität, die verfassungstraditionell im asymmetrischen Regionalismus angelegt ist. Nicht auf kulturellen Unterschieden, Eigenheiten und Bedürfnissen fußen die regionalen Gebietseinheiten (mit Ausnahme der Sonderautonomien im Alpenbogen), sondern sie entstanden aus politischen Zwängen zu Uniformität im Staatsaufbau. Dieses Uniformitätsdogma wird jedoch konsequent vom staatlichen Gesetzgeber aufrechterhalten, wodurch im Besonderen in der Umsetzungsphase der Reform von 2001 ein scharfer Kontrast zu den verfassungsrechtlich garantierten Möglichkeiten zu mehr und differenzierter Autonomie entstanden ist.⁴⁸ Außer Streit ist, dass es sehr wenige sehr gut funktionierende Regionen gibt und viele sehr schlecht regierte.⁴⁹ Die uniform auf alle Regionen angewandte top-down Föderalisierung von 2001 hat das Gefälle zwischen Norden und Süden in politischer wie wirtschaftlicher Hinsicht noch verstärkt, was seinerseits wiederum bedeutenden Einfluss auf die Ablehnung der Reform von 2016 hatte. So ist etwa die regionale Residualkompetenz von den meisten Gesetzgebern in südlichen Regionen nicht oder nur unzureichend ausgeschöpft worden, was bei der Referendumswahlkampagne im Rahmen wirtschaftlicher Vergleiche zwischen den Regionen offenen Neid hat zu Tage treten lassen und die explizite Ablehnung der nördlichen Sonderautonomien zur Folge hatte.

Die bisher noch nie beantragte Einführung derartiger differenzierter Autonomie könnte den Regionalismus aus seinem Stillstand nach dem gescheiterten Reformversuch heraus und in ein dynamisches wettbewerbsförderndes System überführen. Der Wettbewerb würde die Regionen weniger horizontal untereinander belasten, sondern viel-

46 Urteil des Verfassungsgerichts zum sog. Madia-Gesetz Nr. 251 von 2016.

47 Vgl. *Antonini, Luca* 2001: Il regionalismo differenziato, Milano.

48 Vgl. *ders* 2017 (Fn. 31); *Filipetti, Andrea* 2016: Lo stato del regionalismo post riforma: le opportunità per un regionalismo differenziato, in: Italian Papers on Federalism Nr. 1-2. www.issirfa.cnr.it (09.05.2017).

49 Antonini verweist auf das Ranking Italiens in OSZE-Klassifizierungen etwa im Sanitätsbereich, in denen es relativ rangiert dank der über dem Durchschnitt liegenden Ergebnisse der Regionen Venetien, Lombardei, Emilia-Romagna, Toskana und Marken.

mehr ein vertikales Konkurrenzverhältnis zwischen Staat und einzelnen Regionen erzeugen.

Sowohl Venetien als auch die Lombardei, beide mit Lega Nord geführten Regierungen, haben angekündigt, in Kürze den Antrag auf eine erweiterte Autonomie nach Artikel 116 III itVerf stellen zu wollen.⁵⁰ Beide Regionen werden eine konsultative, rechtlich nicht bindende Volksbefragung voranstellen, in dem am 22. Oktober 2017 die Bürger befragt werden sollen, ob sie die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Zentralstaat wünschen und mithin der Mechanismus des Artikel 116 III itVerf angewandt werden solle. Damit fällt die Formulierung der Referendumsfrage sehr viel zurückhaltender aus als diejenige in Bezug auf die vom Verfassungsgericht verworfenen Regionalgesetze Nr. 15 und 16 vom 19. Juni 2014 der Region Veneto.⁵¹ Im Urteil Nr. 118 erklärte das Gericht 2015, dass eine Volksbefragung nicht auf die Abspaltung vom Nationalstaat gerichtet sein dürfe und für die Forderung nach erweiterter Autonomie bereits der Artikel 116 III itVerf Form und Inhalt vorgebe. Auch wenn die Volksbefragung nicht rechtlich bindend sei, entfalte sie dennoch politische Auswirkungen und könne auf keinen Fall das Verfahren des Artikels 116 III itVerf ersetzen.⁵² Im Gegensatz zum 2015 angestrebten Referendum über die Unabhängigkeit (Gesetz Nr. 16) soll die Volksbefragung nicht erst nach den Verhandlungen mit dem Staat stattfinden, sondern nun zeitlich vorangestellt werden. Damit sieht sie auch das Verfassungsgericht als zusätzliches und somit nicht mit dem Verfahren des Artikels 116 III itVerf in Kontrast stehendes Instrument direkter Demokratie. Entscheidend dürfte sein, dass somit die Volksbefragung nicht ausschließlich als Druckmittel und Ausdruck politischer Opposition zur nationalen Politik dient, sondern auch zu regionaler Weiterentwicklung und als Ausdruck der regionalen kulturellen Identität.⁵³ Gemäß Artikel 27 II des Statuts der Region Veneto⁵⁴ muss eine Mehrheit der Wahlberechtigten am Referendum teilnehmen, damit der Regionalrat sich innerhalb von 90 Tagen nach Veröffentlichung der Ergebnisse damit befassen muss. Die politische Überzeugungskraft der Lega Nord Regierung bleibt abzuwarten.⁵⁵ Einen Indikator dafür, wie weit das autonomistische Projekt durch die Bevölkerung mitgetragen wird, könnte bereits das Aufkommen der Frage nach dem Schutz des regionalen Dialekts darstellen. Ein Gesetzesvorschlag von 2016 fordert die Anerken-

50 Dekret des Regionalpräsidenten von Venetien Luca Zaia vom 24.04.2017 und Presseankündigung des Regionalpräsidenten der Lombardei Roberto Maroni vom 21.04.2017. *Ferri, Giampietro* 2013: Gli istituti di partecipazione popolare, in: *Cavaleri, Paolo/Gianfrancesco, Eduardo* (Hrsg.): Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto, Torino.

51 Siehe *Alber/Zwilling* 2015 (Fn. 1), S. 275; Die Frage für den 22.10.2017 lautet: „Willst Du, dass der Region Venetien weiterführende Formen von Autonomie und Sonderbedingungen eingeräumt werden?“.

52 Urteil siehe unter www.giurcost.org/decisioni/2015/0118s-15.html. Laut ständiger Rechtsprechung sind die Entwicklungen zu größerer regionaler Autonomie allein dem staatlichen Gesetzgeber vorbehalten, Urteile Nr. 47 von 1992 oder auch Nr. 496 von 2000.

53 Vgl. *Antonini* 2017 (Fn. 31).

54 Legge statutaria del Veneto Nr. 1 von 2012.

55 Äußerst kritisch wegen ausbleibenden Enthusiasmus in der Bevölkerung nach dem Erlass der Regionalgesetze von 2014, vgl. *Tega, Diletta* 2015: Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?, in: *forum costituzionale* Nr. 11 (09.05.2017).

nung der venezianischen Sprache als Minderheitensprache vergleichbar mit der deutschen und ladinischen Sprache in der autonomen Provinz Bozen, auf die das Rahmenübereinkommen des Europarates für den Schutz von Minderheitensprachen Anwendung finden solle.⁵⁶

Ebenso wie die ordentlichen Regionen unterschiedlich reagieren oder aber im Stillstand verharren, sind auch bei den fünf autonomen Regionen große Unterschiede zu verzeichnen. Aufgrund der im Reformentwurf verankerten sogenannten „Schutzklausel“ (Artikel 39 XIII Verfassungsreformgesetz) hätte es einer unmittelbaren Reaktion direkt nach dem Referendum nicht bedurft, da bis zu einer Reform des jeweiligen Autonomiestatuts die Verfassung in der seit 2001 geltenden Version weitergegolten hätte. Eine Frist für die Überarbeitung war nicht vorgesehen. Bereits die allgemeine Tendenz zu Zentralisierung und die deutlich zentralistisch orientierte Rechtsprechung des Verfassungsgerichts⁵⁷ hatte die nördlichen Sonderstatutsregionen veranlasst, gegen die allgemeine Schwächung der regionalen Ebene vorzugehen, etwa durch bilaterale Abkommen mit dem Staat in finanziellen Fragen wie der Mitfinanzierung der Staatsschulden. Paradoxerweise hatte die Re-Zentralisierung nicht zu einer Einebnung des Regionalismus, sondern zu einer Vertiefung der bestehenden asymmetrischen Strukturen geführt.⁵⁸ Denn letztlich schwächt die Konzentration auf das Zentrum nur die Normalstatutsregionen, während sie auf die autonomen Regionen, durch ihre Autonomiestatute im Wesensgehalt ihrer Sonderstellung geschützt, nicht dieselben Auswirkungen zeigen kann. Die politisch heftig kritisierte „Schutzklausel“ war nur Ausdruck dieser tief verwurzelten Asymmetrie.

Bereits seit 2001 besteht ein Verfassungsauftrag, die Sonderstatute zu überarbeiten und an der neuen föderal ausgerichteten Verfassung zu orientieren. Die nur zögerlichen Versuche in einzelnen Regionen⁵⁹ haben jedoch nicht dazu geführt, eine allgemein immer lauter gestellte Frage zu verhindern, ob nämlich die als Sonderprivileg empfundene Sonderstellung nicht in Zukunft gänzlich abzuschaffen sei. Ganz im Gegenteil scheint jedoch die Besonderheit, die als Kern dieser Sonderstellung gilt, die derzeit einzige Garantie für ein Funktionieren und „gutes Regieren“ darzustellen: Bilaterale Verhandlun-

56 Nach Abspaltung vom Partito Democratico hat sich eine Bürgerbewegung gegründet, die in vielen Gemeinden zunehmend politische Mitbestimmung übernimmt. www.sancaveneta.org (09.05.2017).

57 Eine ausführliche Übersicht bei *Mangiameli, Stelio* 2015: Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma. www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Mangiameli.pdf (09.05.2017).

58 Vgl. *Palermo, Francesco* 2016: La specialità alla prova della riforma costituzionale... e di se stessa, in: *Palermo, Francesco/Parolari, Sara* (Hrsg.): Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale, Napoli, S. 273 ff.

59 Die Region Sizilien verfügt über ein vorkonstitutionelles Autonomiestatut aus dem Jahr 1946, das sowohl institutionell (z.B. die Rolle des Präsidenten der Region) als auch in Bezug auf die Internationalisierung durch die Einbettung in die Europäische Union dringender Reformen bedarf. Konkrete Vorschläge kommen bislang nur von Seiten der Verfassungsrechtslehre, die vor allem dem Verfassungsgericht entgegentritt und die Sonderstellung der Region zu rechtfertigen versucht, siehe *Ruggeri* 2017 (Fn. 35). Zum aktuellen Reformprozess unter Einbezug der Bürger in den autonomen Provinzen von Bozen und Trient siehe *Alber/Zwilling* 2016 (Fn 1), S. 267 ff.

gen in paritätischen Kommissionen und der Erlass von Durchführungsverordnungen.⁶⁰ Eine Begründung der asymmetrischen Struktur, wie sie bereits seit 1948 in der Verfassung enthalten ist, sollte nicht mehr in den historischen Unterscheidungsmerkmalen gesucht werden, sondern in den heute in jeder Region unterschiedlich übernommenen Funktionen und deren erfolgreicher Ausführung sowie in den meisten Fällen sogar autonomen Finanzierens. Die Autonomie ist damit in der modernen Verfassungskultur ein Instrument⁶¹ der Differenzierung von anderen Regionen geworden, aber kein Selbstzweck mehr. Sie dient dazu, sich in Bezug auf das Regieren des Territoriums von den anderen unterscheiden zu dürfen. Daher sehen Teile der Lehre nicht in der Sonderstellung der autonomen Regionen den „Skandal“⁶² sondern gerade in der „*ordinarietà*“ (Normalität) der anderen 15 Regionen. Das Uniformitätsdogma des Staates, das immer noch mangels einer föderalen Kultur eine Gleichrangigkeit unter den Gebietskörperschaften (ordentliche Regionen wie auch die Gemeinden) voraussetzt und Gesetze auf dem gesamten Staatsgebiet der ordentlichen Regionen gleich anwenden möchte, führt zu einer Missachtung der tatsächlichen Unterschiede zwischen den Regionen. Erst wenn eine Differenzierung erlaubt sein wird, können die makro-Ziele der langen Reihe von Reformversuchen erreicht werden. Die Differenzierung stellt nämlich die notwendige Konsequenz ihrer Unterschiedlichkeit dar und muss somit die Umsetzung des verfassungsmäßig garantierten Gleichheitsprinzips sein: So wie Gleiches gleich zu behandeln sei, sei Unterschiedliches eben unterschiedlich zu behandeln.⁶³

Als prozeduralen Weg, diese Autonomie bestmöglich zu nutzen, gelten die spezifisch für die Sonderautonomien eingeführten Mechanismen der Kompromissfindung innerhalb der paritätischen Kommissionen sowie deren Umsetzung mittels Durchführungsverordnungen. Auch wenn teilweise deren Anpassung an das moderne Verfassungssystem gefordert wird⁶⁴, so steht dennoch außer Frage, dass gerade sie der Erfolgsschlüssel für die dynamische Anwendung der Sonderautonomie sind.⁶⁵

Aus den langjährigen und im Fall der nördlichen Sonderautonomien unbestritten positiven Erfahrungen könnte somit die Lehre gezogen werden, dass nur das Zulassen der Differenzierung derzeit den einzigen Weg aus dem Stillstand darstellt: entweder über eine allgemeine Ausweitung der verfahrensrechtlichen Besonderheiten (eine analoge

60 Vgl. Zwilling 2007 (Fn. 32), S. 116 ff.; dies. 2007: Verfassungsrechtliche Asymmetrie in Italien am Beispiel der Südtiroler Sonderautonomie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 341 ff.

61 Vgl. D'Orlando, Elena 2017: Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia, in: *Italian Papers on Federalism* Nr. 1. www.issirfa.cnr.it (09.05.2017).

62 Bin, Roberto 2016: Prospettive della specialità, in: *Le Regioni* Nr. 3, S. 439-447.

63 Vgl. ebenda, S. 443.

64 Vgl. Ruggeri 2017 (Fn. 35), S. 256; Verde, Giuseppe 2016: Il fondamento e i limiti delle garanzie procedurali della specialità: commissioni paritetiche e accordi, in: *Italian Papers on Federalism* Nr. 1-2. www.issirfa.cnr.it (09.05.2017).

65 Vgl. Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hrsg.): *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli 2016.

Anwendung von paritätischen Kommissionen und Durchführungsverordnungen) auf alle Regionen⁶⁶ oder aber – und wahrscheinlich kurzfristiger und politisch erfolgversprechender – für die ordentlichen Regionen über Artikel 116 III itVerf, so dass die Sonderautonomien eine Art Sondergattung innerhalb der differenzierten Autonomien darstellen würden.⁶⁷

5. Zusammenfassung

Italiens Entwicklungsprozesse werden hauptsächlich durch zwei interne Hindernisse gebremst. Erstens: Einen politischen Hemmschuh bildet die schwierige Lage im Parlament infolge der parteipolitischen Zersplitterung, die es fast unmöglich macht, tragfähige parlamentarische Mehrheiten zu bilden, die jedoch für jegliche Reformen und vor allem für Verfassungsänderungen unabdingbar sind.⁶⁸ Matteo Renzi hatte als Ministerpräsident unter dem Vorbild skandinavischer Länder, in denen langjährige Minderheitenregierungen flexible und sachbezogene Mehrheiten fanden, versucht, neue Regierungsmethoden anzuwenden. Je nach anstehender Entscheidung suchte er nach passenden Mehrheiten im Parlament, um so aus den Kategorien der Mitte-Rechts oder Mitte-Links zugeordneten Maßnahmenpakete auszubrechen und seine versprochenen „fairen Maßnahmen“ durchzusetzen, die ideologische Grenzen überwinden und die Parteienarbeit effizienter gestalten sollten.⁶⁹ Neben zahlreichen oben beschriebenen Gründen scheiterte Renzi auch an den nicht zu überwindenden parteiideologischen Rieten und verfiel in eine „*decision-making leadership*“ anstatt mittels demokratisch legitimierten Mehrheiten zu regieren.⁷⁰ Die Ankündigung des Ministerpräsidenten, den Kurs Europas zu ändern und etwa im Hinblick auf die Migrationspolitik – unter dem national wesentlich stärker empfundenen Druck der Flüchtlingskrise – auch die anderen Mitgliedstaaten mehr einzubinden, ist letztlich ebenfalls ins Leere gelaufen. Italien empfindet sich zunehmend als schwaches Mitglied in der Europäischen Union, dem oft (unverhohlene) Skepsis von außen aufgrund seiner zahlreichen internen Durchsetzungsschwierigkeiten entgegen schlägt. Unzweifelhaft haben die oft nicht durchdacht formulierten Vorschläge und die schnell wechselnden Positionen Italiens seine Rolle und den Einfluss auf den europäischen Entscheidungsbildungsprozess wesentlich geschwächt.⁷¹ Damit eng verknüpft ist ein weiteres Hindernis, gleichsam einem externen Faktor: Oft wird unterschätzt, wie fortgeschritten die Europäisierung des nationalen politischen Systems ist und dass Verfassungsreformen auch unter dem mittelbaren Einfluss geopolitischer Vorgänge stehen. Für eine Re-Zentralisierung über die Köpfe der sub-staatlichen Einheit

66 Vgl. D’Orlando 2017 (Fn. 61), Kap. 4.

67 Vgl. Toniatti, Roberto 2016: La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale, in: Italian Papers on Federalism Nr. 1-2. www.issirfa.cnr.it (09.05.2017).

68 Vgl. Carbone/Piattoni 2016 (Fn. 7), S. 22.

69 Vgl. ebenda, S. 30.

70 Vgl. Calise, Mauro 2016: La democrazia del leader, Bari.

71 Carbone/Piattoni 2016 (Fn. 7), S. 32.

hinweg haben auch Italiens Regionen im europäischen Mehrebenensystem längst eine zu selbstbewusste Rolle erlangt.

Der zweite Hemmschuh, der verfassungsrechtlich zu Stillstand, Verunsicherung und nur zögerlichen Reaktionen geführt hat, liegt in den weiterhin unklaren Beziehungen zwischen Staat und Regionen, die nach der abgelehnten Reform weiterhin nicht über wirksame Konfliktvermeidungsmechanismen verfügen. Eine föderale Kultur hat sich immer noch nicht entwickelt, sie steckt sprichwörtlich weiterhin in den Kinderschuhen. Die Mehrheit der Regionen hatte in der Regionenkonferenz für die Reduzierung ihrer Kompetenzen im Wege der Reform gestimmt – folglich wird verständlich, dass sie nun nicht wissen, wie sie mit ihren so ungeliebten Zuständigkeiten umgehen sollen und lieber erstmal abwarten. Dass Stillstand keinen Lösungsweg eröffnet, scheint der schwierigste Lernprozess zu sein.

Der Beitrag zeigt, wie die Ablehnung der Verfassungsreform die Regionen in eine komplexe, von Unsicherheit dominierte und scheinbar schwierig lösbare Lage bringt. Dabei bietet die Verfassung selbst einen Lösungsweg zu mehr differenzierter Autonomie. Nun liegt es daran, die Verfassungskultur weg vom traditionellen Uniformitätsdogma und hin zu erlaubter Differenzierung zu ändern. In Zukunft sollte man nicht mehr von ordentlichen und autonomen Regionen sprechen, sondern von ‚den einen, den anderen und den noch *andererenden*‘.

Ein vereinigtes Königreich nach dem Brexit?

Simon Meisch

Das Ergebnis des Referendums über den Verbleib des Vereinigten Königreichs (VK) in der Europäischen Union (Brexit-Referendum, 23.6.2016) traf die britische Politik überraschend und unvorbereitet. Die Briten stimmten mehrheitlich für den Austritt aus der EU. Nach dem Referendum war allein gewiss, dass das VK die Union verlassen würde, weitgehend unklar blieb hingegen, wie die künftigen Beziehungen zwischen dem VK und der EU aussehen würden und wie tiefgreifend der Bruch mit den europäischen Institutionen sein sollte. Diese Auseinandersetzung beschäftigte die britische Politik in den nachfolgenden Monaten intensiv.

Dieser Länderbericht setzt sich vor allem damit auseinander, was dieser Klärungsprozess für die britischen Teilmationen Schottland und Nordirland bedeutete.¹ Beide stimmten mehrheitlich für einen Verbleib in der EU. Der Bericht geht zunächst kurz auf das Ergebnis des Brexit-Referendums ein (1). Er beschäftigt sich daraufhin mit der politischen Debatte darüber, ob und in welcher Weise die einzelnen Landesteile des VK in die Entscheidungen der britischen Regierung über die Art und die Modalitäten des EU-Austritts einzubeziehen wären (2). Angesichts des unterschiedlichen Abstimmungsverhaltens kam in Schottland der Ruf nach einem zweiten Unabhängigkeitsreferendum auf. In der Folge sortierte sich dort das Parteienspektrum entlang der Achsen Brexit und staatliche Unabhängigkeit neu (3). Schon früh war absehbar, dass der Austritt des VK aus der EU für den nordirischen Friedensprozess massive Herausforderungen nach sich ziehen würde. Dies traf Nordirland in einer Zeit der Regierungskrise (4). Am 8.6.2017 fanden vorgezogene Wahlen zum Unterhaus statt, bei denen die konservative Regierung unter Premierministerin May ihre Mehrheit ausbauen wollte, tatsächlich aber Sitze verlor und eine Minderheitsregierung bilden musste (5). Diese Wahl wird sich womöglich nicht nur auf die Form des Brexits auswirken, sondern besitzt auch Auswirkungen auf Nordirland und Schottland. Die neue britische Regierung wird zum einen von der parlamentarischen Duldung durch die nordirische Democratic Unionist Party (DUP) abhängen. Zum anderen blieb die Scottish National Party (SNP) zwar mit Abstand stärkste Partei in Schottland, verlor aber einen großen Teil ihrer Sitze. Damit steht das zweite Unabhängigkeitsreferendum wieder in Frage. Die schottische und vor allem die nordirische Frage bleiben ungeklärt.

1 Dieser Länderbericht fokussiert allein auf Konsequenzen des Brexits für das Mehrebenensystem des VK (hier insbesondere für Schottland und Nordirland) und beschäftigt sich nicht mit dem Brexit als solchem. Zum Brexit vgl. unter anderem *Wincott, Daniel/Petersen, John/Convery, Alan (Hrsg.) 2017: British Journal of Politics and International Relations – Special Issue, Vol. 19(3) online first; Bundeszentrale für politische Bildung 2016: Aus Politik und Zeitgeschichte – Brexit, Jg. 66, Heft 49-50.*

1. Der Brexit

Am 23.6.2016 stimmten die Briten über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union ab.² Auch wenn sich ein knappes Ergebnis abzeichnete, so kam die Mehrheit für den Austritt für viele dennoch überraschend. 51,8 Prozent der Briten stimmte gegen den Verbleib, nur 48,2 Prozent dafür. Das Ergebnis fiel regional sehr unterschiedlich aus. Während England und Wales mehrheitlich für den Austritt stimmten, votierten Schottland, Nordirland, London und Gibraltar mehrheitlich dagegen. In Schottland lag die Ablehnung des Brexits mit 62 Prozent nicht nur sehr hoch, dort ergab sich auch in keinem einzigen Wahlkreis eine Mehrheit für den Austritt.

Am Tag nach der Abstimmung trat der konservative Premierminister David Cameron zurück und wurde am 13.7.2016 durch die damalige Innenministerin Theresa May ersetzt. In ihren ersten Monaten im Amt musste die neue Regierung überhaupt erst ein Verständnis dafür entwickeln, wie das Ergebnis des Brexit-Referendums zu interpretieren sei. Am 17.1.2017 kündigte May schließlich an, dass die britische Regierung den sogenannten „harten Brexit“ anstreben würde, das heißt nicht allein den Austritt aus der EU, sondern auch aus dem gemeinsamen Binnenmarkt und der Zollunion.³

In den Regionen, die gegen den Austritt stimmten, war die Enttäuschung groß. Bereits im Wahlkampf kündigte die SNP-Führung an, dass ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum sehr wahrscheinlich wäre, sollte Schottland gegen seinen Willen die EU verlassen müssen. Daher nahm die Debatte über ein erneutes schottisches Unabhängigkeitsreferendum wieder an Fahrt auf.⁴ Auch Sinn Féin brachte ein Referendum über die Vereinigung mit der Republik Irland ins Spiel.⁵ Kurz nach der Brexit-Abstimmung wurden unterschiedliche flexible territoriale Optionen diskutiert. Die Regierungschefs von Gibraltar, Fabian Picardo, und von Schottland, Nicola Sturgeon, schlugen vor, dass jene Landesteile des VK weiterhin der EU angehören sollten, die für einen Verbleib gestimmt hätten, während die anderen austräten. Dies wäre eine Umkehrung des dänischen Modells: Die dänischen Gebiete Faröer Inseln und Grönland traten aus der EU aus, Dänemark blieb in der EU. Die britische Regierung lehnte solche Vorschläge kategorisch ab und betonte, dass das VK als Ganzes austreten würde.⁶

2 Vgl. BBC 2016: EU referendum results. http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

3 Douglas-Scott, Sionaidh 2016: Am Rande der Verfassungskrise? Die rechtliche Grundlage des Brexit, in: APUZ, Jg. 66, H. 49–50, S. 24–31; Prime Minister's Office 2017: The government's negotiating objectives for exiting the EU vom 17.01.2017. <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.

4 Vgl. Meisch, Simon 2016: Von Tsunamis und tektonischen Verschiebungen in Schottland: Die britische Territorialverfassung unter zunehmendem Druck, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2016. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 286–300.

5 Vgl. McDonald, Henry 2016: Sinn Féin calls for vote on Irish reunification if UK backs Brexit, in: The Guardian vom 11.03.2016; Stone, Jon 2017: Sinn Féin calls for referendum on Northern Ireland leaving the UK 'as soon as possible', in: The Independent vom 14.03.2017.

6 Vgl. Sturm, Roland 2016: Uneiniges Königreich? Großbritannien nach dem Brexit-Votum, in: APUZ, Jg. 66, H. 49–50, S. 17–23.

2. Eine Mitbestimmung der devolvierten Regierungen

Die Konservative wie auch die Labour Partei erkannten das Ergebnis des Referendums als bindend an und lehnten eine erneute Abstimmung ab. Damit war vorgezeichnet, dass die britische Regierung nach Artikel 50 des EU-Vertrags den Austritt aus der Europäischen Union beantragen würde. Dieser besagt, dass „[jeder] Mitgliedstaat [...] im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen [kann], aus der Union auszutreten.“ Nach der Abstimmung war allerdings unklar, was genau die einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorschriften seien. Der *European Union Referendum Act 2015* hatte keine Bestimmungen für den Fall des Austritts. Zwei Fragenkomplexe wurden daraufhin im politischen Diskurs intensiv diskutiert und letztlich durch das höchstgerichtliche Urteil des Obersten Gerichtshofs des Vereinigten Königreichs (*Supreme Court of the United Kingdom*) entschieden. Dies waren die Fragen, ob

- die britische Regierung allein auf der Grundlage des königlichen Hoheitsrechts (*royal prerogative*) und ohne vorige Abstimmung des Parlaments den Austritt beantragen kann;
- die devolvierten Parlamente, insbesondere das schottische, zustimmen müssen, da auch deren Zuständigkeitsbereiche durch den Austritt betroffen wären.

Die britische Regierung war der Meinung, dass die Referendumsmehrheit gemeinsam mit den königlichen Hoheitsrechten in der Außenpolitik als Legitimation ausreichen würde, um den Austritt nach Artikel 50 zu erklären. Dagegen wurde die Rechtsauffassung vorgebracht, dass ein königlicher Erlass keinen Parlamentsbeschluss aufheben könne. Um frühere Gesetze seit dem *European Communities Act 1972* (ECA) durch den Austritt aus der EU rückgängig zu machen, bedürfe es erneut eines Parlamentsbeschlusses.⁷ Dieses Argument griff eine crowd-source finanzierte Kampagne auf, die gegen die britische Regierung klagte.⁸ Diese Klage hatte am *High Court of Justice* Erfolg. Dagegen legte die britische Regierung Einspruch ein, so dass der Oberste Gerichtshof entscheiden musste. Er verwarf die Position der Regierung und urteilte, dass ein Parlamentsakt notwendig wäre, um den Austritt aus der EU zu erklären.

Die devolvierten Regierungen schlossen sich der Klage vor dem Obersten Gerichtshof an. Sie wollten die Frage geklärt wissen, ob die britische Regierung die Zustimmung der Regionalparlamente zum Brexit einholen müsste, weil durch den EU-Austritt auch devolvierte Zuständigkeiten betroffen seien. Sie beriefen sich dabei auf die *Sewel Convention*, wonach das Westminster Parlament üblicherweise keine Gesetze in jenen Politikfeldern erlässt, in denen die Zuständigkeit bei einem devolvierten Parlament liegt. Dies ist nur möglich, wenn das jeweilige Parlament seine Zustimmung erteilt (*Legislative Consent Motion*, LCM). Die devolvierten Regierungen argumentierten, dass

7 Vgl. Barber, Nick/Hickman, Tom/King, Jeff 2016: Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role, UK Constitutional Law Association Blog vom 27.06.2016. <http://wp.me/plcVqo-19p>.

8 R (Miller) v Secretary of State for Exiting the EU [2016] EWHC 2768 (Admin).

die britische Regierung LCM benötige, um den Brexit zu erklären. Viele hofften, dass die Regionalregierungen damit auf die Brexit-Strategie Einfluss nehmen könnten.⁹

In einem parallel laufenden Gerichtsfall in Nordirland hatte der dortige High Court entschieden,¹⁰ dass zumindest im Falle Nordirlands keine LCM nötig sei. Die Sewel Convention beziehe sich allein auf Fragen innerhalb des bestehenden Kompetenzrahmens, jedoch nicht auf die Veränderungen dieses Rahmens selbst. Auch vor dem Hintergrund dieses Urteils trat die schottische Regierung der Klage bei. Das nordirische Urteil hätte die Fähigkeit der schottischen Regierung beeinträchtigt, auf die bevorstehende Brexit-Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Es hätte aber auch die Verteilung jener Zuständigkeiten beeinflusst, die aus der EU wieder auf die Insel zurückverlagert werden würden.¹¹ Der Rechtsberater der schottischen Regierung, der Lord Advocate, schloss sich vor dem Obersten Gerichtshof der Argumentation der Klage an, wonach es eines Parlamentsbeschlusses bedürfe, um aus der EU auszutreten. Er ging aber noch weiter, indem er ausführte, dass nicht allein der ECA, sondern auch der *Scotland Act 1998* diesen Beschluss erfordere, der die schottische Gesetzgebung an die Beachtung der europäischen Gesetze binde. Daher seien die Zuständigkeiten des schottischen Parlamentes innerhalb des bestehenden Rahmens betroffen. Die Anwendung der Sewel Convention in Schottland beziehe sich aber auch auf den Umfang der Kompetenzen. Auch deswegen bedürfe es eines Parlamentsaktes sowie einer LCM. Zudem habe die Convention eine bindende Wirkung, weil sie in Artikel 2 des *Scotland Act 2016* auf eine gesetzliche Basis gestellt wurde.

Der Oberste Gerichtshof entschied gegen die devolvierten Regierungen und sah keinen rechtlichen Grund für eine Zustimmung der Regionalparlamente. Die Richter hielten fest, dass Verfassungskonventionen wie die Sewel Convention politische, aber keine juristischen Instrumente seien. Daher könne ihre Einhaltung nicht durch Gerichte erzwungen werden.¹² Die Aufnahme in den *Scotland Act 2016* habe den Rechtsstatus der Sewel Convention nicht verändert.¹³ McHarg und Mitchell weisen darauf hin, dass das Urteil jedoch nicht besage, dass überhaupt keine Zustimmung notwendig sei. Es bestätige die Bedeutung der Sewel Convention für das harmonische Zusammenarbeiten der unterschiedlichen Ebenen, allein ihre Durchsetzung läge nicht in der Zuständigkeit von Gerichten. Die britische Regierung feierte diesen Teil des Urteils als Bestätigung ihrer Position. Die schottische Regierung und jene, die hofften, dass die europafreundliche schottische Regierung den Brexit in seiner Tragweite abschwächen könnte, waren enttäuscht.¹⁴ Der Oberste Gerichtshof vermied jedoch Aussagen, die die Position der de-

9 Vgl. *Sturm* 2016 (Fn. 6).

10 McCord and Agnew [2016] NIQB 85.

11 Vgl. *McHarg, Aileen/Mitchell, James* 2017: Brexit and Scotland, in: *British Journal of Politics and International Relations*, Jg. 19, Nr. 3, S. 512-526.

12 [2017] UKSC 5, Abs. 146. <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf> (15.06.2017).

13 [2017] UKSC 5, Abs. 148-149.

14 Dies entspricht der bisherigen Haltung der britischen Regierung, den Brexit als eine Aufgabe der gesamtstaatlichen Ebene zu betrachten und die alleinige Kontrolle über Entscheidungen zu behalten. Bereits die Cameron-Regierung hatte Vorstöße der schottischen Regierung abgelehnt, die Gültigkeit

volvierten Regierungen bei den Beratungen des angekündigten *Great Repeal Acts*, der die europäische Gesetzgebung im VK ersetzen soll, politisch geschwächt hätte.¹⁵

3. Schottland nach dem Brexit

3.1 Ein neues Referendum?

In den Tagen nach dem Brexit-Referendum reiste Nicola Sturgeon nach Brüssel, um die Möglichkeiten für einen Verbleib Schottlands in der Europäischen Union zu sondieren, und wurde vor Ort von Kommissionspräsident Juncker empfangen. Auch Abgeordnete des Europäischen Parlaments sprachen sich dafür aus, dass Schottland auf eigenen Wunsch in der EU verbleiben können solle. Die Regierungen Spaniens und Frankreichs machten hingegen deutlich, die EU werde lediglich mit der britischen und nicht mit der schottischen Regierung verhandeln.¹⁶

Die Entscheidung für den harten Brexit setzte die schottische Regierung unter Zugzwang.¹⁷ Bereits im Dezember 2016 hatte sie das Positionspapier „Scotland’s Place in Europe“ veröffentlicht,¹⁸ in dem sie den harten Brexit ablehnte und Optionen besprach, wie Schottland in der EU verbleiben könne.¹⁹ Wie die anderen devolvierten Regierungen auch fühlte sich die schottische Regierung nicht ausreichend in die Entscheidung der britischen Regierung eingebunden. Nach ihrem Amtsantritt hatte May zwar wiederholt, dass ihre Regierung mit den devolvierten Regierungen das Gespräch und dabei nach einem gemeinsamen Weg für den EU-Austritt suchen würde. Diese Zusage wurde aus der Sicht der devolvierten Regierungen (mit Ausnahme der nordirischen DUP) nicht

des Ergebnisses der Brexit-Abstimmung daran zu knüpfen, dass auch alle Teilnationen des VK zugestimmt haben müssten; vgl. *Douglas-Scott* 2016 (Fn. 3), S. 28-30.

15 Vgl. *Sturm* 2016 (Fn. 6); *McHarg/Mitchell* 2017 (Fn. 11).

16 Vgl. *Sturm* 2016 (Fn. 6). Eine interessante Entwicklung ergab sich aus dem Streit zwischen Teilen der Konservativen Regierung und Partei einerseits und der spanischen Regierung andererseits über den künftigen Status von Gibraltar. Dabei verkündete die spanische Regierung, dass sie künftig kein Veto einlegen würde, sollte Schottland der EU beitreten wollen. Bisher galt ein möglicher spanischer Einspruch als ein großes Hindernis für die Mitgliedschaft eines unabhängigen Schottlands in der EU; *Rankin, Jennifer* 2017: Spain says it will not impose veto if Scotland tries to join EU, in: *The Guardian* vom 02.04.2017.

17 Vgl. *Keating, Michael* 2017: The Impact of the United Kingdom’s withdrawal from the European Union on Scotland, Wales and Gibraltar. In-depth analysis paper for the AFCO Committee of the European Parliament (April 2017). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/583118/IPOL_IDA\(2017\)583118_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/583118/IPOL_IDA(2017)583118_EN.pdf); *Zaschke, Christian* 2017: Die Geister, die Cameron rief, wird May nicht mehr los, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 22.03.2017.

18 *Macwhirter, Iain* 2016: Dumb Brexit means 2016 will go down as the year the Union died, in: *The Herald* vom 22.12.2016; *Scottish Government* 2016: Scotland’s Place in Europe. <http://www.gov.scot/Resource/0051/00512073.pdf>.

19 Vgl. *Muscatelli, Anton* 2016: Scotland has a Brexit plan that can keep it in the Single Market and the Union, in: *The Telegraph* vom 29.12.2016.

eingelöst.²⁰ Am 7.2.2017 verabschiedete das schottische Parlament daher eine Resolution, in der es beklagte, die britische Regierung habe es versäumt, die devolvierten Regierungen in die Entscheidungsfindung zum Brexit einzubinden, und gegen die Erklärung des EU-Austritts stimmte. Die SNP, die Grünen, die Liberaldemokraten und die meisten Labour-Abgeordneten unterstützen die Resolution.²¹

Zugleich brachte Sturgeon ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum für das Jahr 2019 ins Spiel. Damit sollten die Schotten noch vor dem EU-Austritt die Gelegenheit erhalten, über den Weg der staatlichen Unabhängigkeit doch noch mit der EU verbunden zu bleiben.²² Am 16.3.2017 wies May dieses Anliegen zurück und erklärte, dass jetzt nicht die Zeit für ein weiteres Referendum sei und rief zur Geschlossenheit auf.²³ Mit den Stimmen der SNP und der Grünen verabschiedete das schottische Parlament dennoch einen Antrag, bis spätestens Frühjahr 2019 ein zweites Unabhängigkeitsreferendum abhalten zu wollen. Dazu solle die schottische von der britischen Regierung das Mandat erhalten, ein Referendum durchführen zu dürfen und demnach in einem reservierten Politikfeld tätig zu werden. Bisher hat die britische Regierung lediglich bestätigt, dass ein Schreiben der schottischen Regierung eingegangen sei.²⁴

Meinungsumfragen zeigen, dass sich die Haltung der Schotten zur Unabhängigkeit seit dem vergangenen Referendum nicht wesentlich verändert hat. Das Brexit-Ergebnis erbrachte keinen anhaltenden Meinungsumschwung.²⁵ Die Ankündigung eines weiteren Referendums führte daher zu einer Mobilisierung der schottischen Wählerschaft, von der insbesondere die Konservative Partei profitierte.²⁶ Ihr gelang es jenen schottischen Wählern eine politische Heimat zu geben, die 2014 gegen die Unabhängigkeit und 2016 für den Brexit stimmten. Mit ihrer Strategie, die sich fast ausschließlich auf die Ablehnung eines zweiten Referendums fokussierte, konnte die Partei bei den Kommunal- und Unterhauswahlen stark hinzugewinnen. Die SNP musste dagegen bei den Unterhauswahlen herbe Verluste hinnehmen. Sturgeon kündigte am 27.6.2017 an, vorerst keine Gesetzgebung für eine erneute Abstimmung über die Unabhängigkeit einbringen zu wollen. Stattdessen würde die schottische Regierung ihre Anstrengungen verstärken, während der Brexit-Verhandlungen Schottlands Interessen zu schützen.²⁷ Sie hielt sich aber explizit die Möglichkeit offen, noch innerhalb der laufenden Legislaturperiode des Parlamentes (bis 2021) einen weiteren Vorstoß zu unternehmen.²⁸

20 Vgl. Keating 2017 (Fn. 17); *Scottish Government* 2017: Background to FM announcement vom 13.03.2017. <https://news.gov.scot/resources/background-to-fm-announcement>; *UCL Constitution Unit* 2017a: Monitor 66 (July 2017). http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/Monitor_66.

21 Vgl. Holyrood votes against triggering Brexit, in: BBC vom 07.02.2017.

22 Vgl. *Scottish Government* 2017 (Fn. 20).

23 Vgl. Scottish independence: Referendum demand 'will be rejected', in: BBC vom 16.03.2017.

24 Vgl. Nicola Sturgeon: 'No rational reason' for Theresa May to block indyref2, in: BBC vom 31.03.2017.

25 Vgl. Keating 2017 (Fn. 17); Curtice, John 2017a: Do Scots really back Sturgeon over Brexit? The polls suggest not, in: *The Guardian* vom 30.03.2017.

26 Vgl. Summers, Hannah 2017: 'The minute that Sturgeon talked about another referendum, that was it', in: *The Guardian* vom 11.06.2017.

27 *Scottish Parliament* 2017: Meeting of the Parliament: European Union Negotiations and Scotland's Future (27.06.2017). <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=11035&i=100808>.

28 Vgl. Nicola Sturgeon puts Scottish independence referendum bill on hold, in: BBC vom 27.06.2017.

3.2 Die Kommunalwahlen

Am 5.5.2017 fanden in Großbritannien Kommunalwahlen statt. Seit 2007 werden die 32 schottischen Kommunalparlamente nach einer Variante des Verhältnismehrheitswahlrechts gewählt, der *Single Transferable Vote*. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass es dort seither nur wenige Kommunalregierungen gegeben hat, die von einer Partei alleine gestellt wurden. Dies wurde bei dieser Wahl bestätigt. Die letzten vier Alleinregierungen auf kommunaler Ebene wurden abgewählt.²⁹ Die SNP blieb stärkste Kraft und konnte ihr vorheriges Ergebnis halten. Die Konservativen gewannen deutlich hinzu und konnten die zweitmeisten Sitze erringen. Ebenfalls steigerten sich die Grünen (insbesondere in den Städten), wohingegen Labour deutliche Verluste verzeichnen musste. Die Liberaldemokraten hielten nach Verlusten bei der letzten Kommunalwahl ihr Ergebnis.³⁰

Die SNP dominiert insbesondere die Kommunalparlamente in den Ballungsgebieten (unter anderem Glasgow, Edinburgh, Dundee, Aberdeen). Mit besonderer Spannung wurde das Ergebnis zum Glasgow City Council erwartet. Dort regierte Labour seit 1980 in einer Alleinregierung, wurde aber im Juni 2017 von der SNP verdrängt, die allerdings die angestrebte absolute Mehrheit um vier Sitze verpasste. Daraufhin bildete sie eine von den Grünen tolerierte Minderheitsregierung. Gemessen an den eigenen Erwartungen war das Ergebnis eine Enttäuschung, weil die SNP weder in Glasgow noch in Aberdeen eine absolute Mehrheit der Sitze erringen konnte und dazu die Alleinregierung in Dundee knapp verlor. Die Konservativen schnitten mit einem historisch guten Ergebnis ab. Sie konnten die Zahl ihrer Sitze mehr als verdoppeln. Sie gewannen vor allem in den traditionellen Tory-Gebieten hinzu (Borders, Dumfries and Galloway, Grampian, Tayside). Die Labour Partei hatte demgegenüber herbe Verluste zu verkraften. Sie verlor fast ein Drittel ihrer Sitze und ist nur noch in drei Kommunalparlamenten die stärkste Partei (East Lothian, Midlothian, Inverclyde). In ihren früheren Hochburgen (unter anderem Renfrewshire and West Dunbartonshire) verlor sie weiter Boden an die SNP.

29 Labour (Glasgow, South Lanarkshire, West Dunbartonshire) und die SNP (Dundee) verloren ihre absoluten Mehrheiten. Eine Ausnahme bilden die Inseln, in denen jeweils unabhängige Kandidaten die Mehrheit bilden können (Shetland Islands, Orkney Islands, Comhairle nan Eilean Siar).

30 Zum Ergebnis der Kommunalwahlen, vgl. Full Scottish council election results published, in: BBC vom 08.05.2017; Carrell, Severin 2017: SNP hopes to finish the job and wipe out Labour in Glasgow, in: The Guardian vom 04.05.2017; Carrell, Severin 2017: Labour loses control of Glasgow city council as SNP makes gains, in: The Guardian vom 05.05.2017.

4. Nordirland nach dem Brexit

4.1 Nordirland nach dem Brexit

Bereits vor dem EU-Referendum war absehbar, dass der Austritt des VK aus der EU und insbesondere ein harter Brexit Nordirland vor große politische und verfassungsrechtliche Herausforderungen stellen würde und den Friedensprozess gefährden könnte.³¹ Die Mitgliedschaft der Republik Irlands und des VK in der EU bildete den notwendigen politischen und rechtlichen Rahmen des Karfreitagsabkommens und stellt damit einen integralen Bestandteil des Friedensprozesses dar.³² Von zentraler Bedeutung sind die Abschaffung der Grenzen auf der irischen Insel sowie die Inkorporierung der europäischen Menschenrechtskonvention (ECHR) in das Abkommen. Beide stehen bei einem harten Brexit zur Disposition. Die britische Regierung verspricht in ihrem Weißbuch zum Brexit eine Grenze, die so ‚naht- und reibungslos‘ wie möglich sein solle, und baut ansonsten auf den ‚guten Willen aller Seiten‘³³.

Tatsächlich ist noch weitgehend unklar, wie sie dieses Ziel erreichen kann. Da es sich beim Karfreitagsabkommen um einen bei der UN hinterlegten völkerrechtlichen Vertrag handelt, dürfte die Bindung an die ECHR nicht so einfach zu lösen sein, wie es sich viele Vertreter eines harten Brexits dies wünschen.³⁴ Dasselbe gilt für die Grenzfrage. Die Wiedereinführung einer Grenze auf der irischen Insel beträfe nicht allein die schon schwierige Frage des Karfreitagsabkommens, sondern auch die mittlerweile enge wirtschaftliche Verflechtung zwischen der Republik und Nordirland. Technische Lösungen dürften scheitern, wenn Warenflüsse zwischen zwei künftig getrennten Wirtschaftsräumen kontrolliert werden müssten. So hatte etwa Brexit-Minister David Davies das schwedisch-norwegische Modell ins Spiel gebracht, bei dem mit einer automatischen Nummernschild-Erkennung ausgerüstete Kameras die Grenze überwachen. Ein anderer Vorschlag sieht vor, dass sich die von den Brexit-Befürwortern geforderte Kontrolle der Außengrenzen allein auf Großbritannien beziehen könnte. Damit würde die Wiedereinführung von Grenzen auf der irischen Insel verhindert, allerdings um den Preis, dass innerhalb des VK de facto eine Außengrenze entstünde. Bisher hat die britische Regierung jedoch allen Lösungen eine Abfuhr erteilt, die den Verbleib eines Landesteils in der EU vorsehen. Zudem dürfte die Lösung bei pro-britischen Parteien auf

31 Vgl. *Harvey, Colin/Holder, Daniel* 2017: The Great Repeal Bill and the Good Friday Agreement – Cementing a Stalemate or Constitutional Collision Course?, in: UK Constitutional Law Association Blog vom 06.06.2017. <http://wp.me/p1cVqo-1qn>.

32 Vgl. *Maguire, Patrick/Boffey, Daniel* 2017: Northern Ireland peace at risk because of Brexit, says Bertie Ahern, in: The Guardian vom 11.02.2017; *Freedland, Jonathan* 2017: With all we know about terror, how can we risk Northern Ireland’s peace?, in: The Guardian vom 24.03.2017; *Tonge, Jonathan* 2017: The impact and consequences of Brexit for Northern Ireland. European Parliament Briefing. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/583116/IPOL_BRI\(2017\)583116_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/583116/IPOL_BRI(2017)583116_EN.pdf).

33 Vgl. *Department for Exiting the European Union* 2017: The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union White Paper (Cm 9417), S. 21; ‘Goodwill on both sides’ to resolve Irish border issue, says Theresa May, in: The Guardian vom 13.05.2017.

34 Vgl. *Tonge* 2017 (Fn. 32); *McDonald, Henry* 2017: Human rights with Good Friday deal ‘must get Brexit protection’, in: The Guardian vom 13.02.2017.

Ablehnung stoßen, weil diese darin einen Schritt zur Herauslösung Nordirlands und einer Wiedervereinigung mit Irland erkennen. Eine bilaterale Vereinbarung zwischen der Republik Irland und dem VK über die Handhabung von Grenz- und Zollfragen bedürfte zudem der Zustimmung der EU.³⁵

4.2 Regierungskrise in Nordirland und Neuwahlen

Am 9.1.2017 trat Martin McGuinness (Sinn Féin) vom Amt des stellvertretenden Regierungschefs Nordirlands zurück. Da seine Partei keinen Nachfolger benannte, musste Nordirland-Minister James Brokenshire gemäß des Karfreitagsabkommens Neuwahlen ansetzen, die am 2.3.2017 stattfanden.³⁶ Der Rücktritt hatte zum einen gesundheitliche Gründe; McGuinness starb wenig später. Seit seinem Rücktritt führt Michell O'Neill Sinn Féin im nordirischen Parlament. Der politische Anlass des Rücktritts war zum anderen die Weigerung der nordirischen Regierungschefin Arlene Foster (DUP) wegen eines Betrugsverfahrens übergangsweise von ihrem Amt zurückzutreten.³⁷

Der Rücktrittsbrief von McGuinness deutete noch tiefere Verwerfungen zwischen den beiden Regierungsparteien an: In der Sinn Féin setzte sich zunehmend der Eindruck durch, die DUP verstoße gegen die Prinzipien des Respekts und der Wertschätzung gegenüber nationalistischen und anderen gesellschaftlichen Gruppen.³⁸ So führten die gesellschafts- und sozialpolitisch extrem konservativen, evangelikalen Positionen der DUP wiederholt zu Spannungen in der Regierung. Zudem polarisierte die konfrontative Persönlichkeit Forsters.³⁹ Als zentraler Grund für das Scheitern der Koalition gilt auch der Brexit, den die nationalistischen Parteien ablehnten, die DUP aber unterstützt.⁴⁰

Bei den Neuwahlen verlor die DUP, stellt aber die meisten Abgeordneten. Sinn Féin legte zu und wurde knapp zweitstärkste Partei. Der Abstand zwischen beiden verkürzte sich auf ein Mandat. Die Wahl kann als historisch gelten, weil zum ersten Mal seit 1921 unionistische Parteien keine Mehrheit mehr haben. Dem pro-unionistischen Lager gehö-

35 Vgl. *Gormley-Heenan, Cathy/Aughey, Arthur* 2017: Northern Ireland and Brexit: Three effects on the 'border in the mind', in: *British Journal of Politics and International Relations*, Jg. 19, Nr. 3, S. 497-511; *Maguire, Patrick/Boffey, Daniel* 2017: Northern Ireland peace at risk because of Brexit, says Bertie Ahern, in: *The Guardian* vom 11.02.2017.

36 Vgl. *Whysall, Alan* 2017a: Northern Ireland: where now?. <https://constitution-unit.com/2017/01/16/northern-ireland-where-now/>.

37 Foster war als Wirtschaftsministerin für die Einführung eines Förderprogramms von erneuerbaren Energien verantwortlich, das falsche Anreize setzte, dessen Kosten aus dem Ruder liefen und das den Steuerzahlen bis zu einer halben Milliarde zusätzliche Kosten verursachen wird. Um den Anschein eines Interessenkonfliktes zu vermeiden, forderten die Oppositionsparteien Ulster Unionist Party (UUP) und Social Democratic & Labour Party (SDLP), dass Foster ihre Ämter für die Dauer der Untersuchung niederlegen solle. Sinn Féin schloss sich diesen Forderungen an. Nachdem sich Foster weigerte, diesen Schritt zu gehen, trat McGuinness zurück. (*Maccauley, Conor* 2017: RHI scandal: PSNI considering fraud investigation, in: *BBC* vom 18.01.2017).

38 *Whysall* 2017a (Fn. 36); vgl. auch Deputy First Minister resignation letter (09.01.2017). http://www.sinnfein.ie/files/2017/Martin_McGuinnessResignationLetter.pdf.

39 Vgl. *News Election 2017. The aftermath. Analysis*, in: *The Times* vom 10.06.2017.

40 Vgl. *UCL Constitution Unit* 2017b: Monitor 65 (February 2017). <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/news/Monitor-65>.

ren 40 Abgeordnete an: die DUP mit 28 Abgeordneten, die UUP mit 10, die Traditional Unionist Voice mit einem sowie die unabhängige Justizministerin Clare Sugden. Die nationalistischen Parteien kommen auf 39 Abgeordnete (Sinn Féin 27, SDLP 12). Elf Abgeordnete gehören keinem der beiden Lager an: Die Alliance Party konnte acht Sitze gewinnen, die Grünen zwei und die linke People Before Profit einen.⁴¹

Die Regierungsbildung zwischen der DUP und Sinn Féin stellte sich als schwierig heraus. Eine erste Frist wurde verlängert und nach der Verkündung von Unterhauswahlen auf den 29.6.2017 festgesetzt.⁴² In der Zwischenzeit wird Nordirland durch den *Northern Ireland Civil Service* verwaltet.⁴³ Wenn sich die beiden größten Fraktionen nicht auf die Bildung einer Regierung einigen, könnte der Nordirlandminister Neuwahlen ausrufen oder Nordirland unter Direktverwaltung durch London stellen. Die nationalistischen Parteien und die irische Regierung haben kein Interesse an letzterem.⁴⁴ Die Koalitionsgespräche waren Anfang Juli 2017 jedoch noch immer nicht abgeschlossen und eine Einigung ist nicht in Sicht. Der polarisierende Unterhaus-Wahlkampf und die Duldung der britischen Regierung durch die DUP schufen einen politischen Kontext, der einen Durchbruch bei den Verhandlungen nicht wahrscheinlicher macht.⁴⁵

5. Unterhauswahlen 2017

Am 8.6.2017 fand eine vorgezogene Westminster-Wahl statt. Premierministerin May begründete ihren Schritt damit, dass sie ihre Position bei den Verhandlungen mit der EU durch ein demokratisches Mandat der britischen Wählerschaft stärken wolle. Zugleich sagten ihr Umfragen einen Erdrutschsieg voraus. Dagegen deutete kurz vor der Wahl vieles auf ein *hung parliament* hin, das heißt, dass keine Partei eine absolute Mehrheit erreichen würde.⁴⁶ Dies trat dann auch ein. Die Konservative Partei wurde zwar wieder die stärkste Partei. Sie verlor aber ihre parlamentarische Mehrheit; am Ende fehlten ihr

41 Vgl. BBC: NI Elections Results 2017. <http://www.bbc.com/news/election/ni2017/results>; Walker, Brian 2017: A watershed is reached in Northern Ireland. <https://constitution-unit.com/2017/03/06/a-watershed-is-reached-in-northern-ireland/> (01.07.2017); McDonald, Henry/Grierson, Jamie 2017: Sinn Féin makes major gains in Northern Ireland election, in: The Guardian vom 04.03.2017.

42 Vgl. McDonald, Henry 2017: Northern Ireland secretary rules out snap election, in: The Guardian vom 27.03.2017; Stormont power-sharing talks deadline set for 29 June, in: BBC vom 21.04.2017.

43 Vgl. NI talks standoff cannot go on much longer, says James Brokenshire, in: BBC vom 30.06.2017; Whysall, Alan 2017: Following the general election, where now for Northern Ireland?. <https://constitution-unit.com/2017/06/15/following-the-general-election-where-now-for-northern-ireland/#more-5918>.

44 Vgl. Whysall, Alan 2017b: Following the break down of talks in Northern Ireland, what now?. <https://constitution-unit.com/2017/03/27/following-the-break-down-of-talks-in-northern-ireland-what-now/#more-5700> (01.07.2017); Cowburn, Ashley 2017: British direct rule would place Northern Ireland at 'mercy of hard Brexit government', says SDLP, in: The Independent vom 11.01.2017.

45 Vgl. Whysall 2017b (Fn. 44); Buchsteiner, Jochen 2017: Regierungsbildung vorläufig gescheitert, in: Frankfurt Allgemeine Zeitung vom 05.07.2017.

46 Die Wahlen lösten abermals eine Debatte über die Qualität und Methoden der britischen Umfragen aus; vgl. McKay, Fiona 2017: Exit survey get it nearly right but most forecasts were again wide of mark, in: The Herald vom 10.06.2017, S. 6; Wright, Oliver/Elliott, Francis/Fisher, Lucy 2017: Pollsters changed tactics but still got the outcome wrong, in: The Times vom 10.06.2017, S. 18.

acht Sitze. Labour unter Jeremy Corbyn gewann hingegen deutlich hinzu. Mit einem Zugewinn von 9,5 Prozent war es für die Partei der deutlichste Stimmenzuwachs seit dem Wahlsieg von Clemens Attlee im Jahr 1945 (damals 10,4 Prozent).⁴⁷ Trotz starker Verluste blieb die SNP mit Abstand die stärkste Partei in Schottland und nach Sitzen drittstärkste Kraft im Unterhaus. Drittstärkste Kraft nach Stimmen wurden die Liberaldemokraten, die aber weniger Sitze als die SNP gewinnen konnten. UKIP ist mit keinem Abgeordneten mehr im Parlament vertreten. In Nordirland gewannen die Parteien der Hardliner beider Konfessionen (DUP und Sinn Féin), während die moderaten Parteien alle ihre Sitze verloren.⁴⁸

Premierministerin May ging aus der Wahl geschwächt hervor, weil sie ohne Not die Abstimmung gesucht und dabei eine funktionierende parlamentarische Mehrheit verloren hatte.⁴⁹ Die von May gebildete Minderheitsregierung ist nun auf die Duldung durch die nordirische DUP angewiesen. Die beiden Parteien bilden keine formale Koalition, sondern einigten sich auf eine *confidence and supply*-Vereinbarung, bei der die DUP die Regierung bei Vertrauensfragen und Haushaltsgesetzen unterstützt und zusätzlich bei Gesetzen zum Brexit und zur nationalen Sicherheit.⁵⁰ Die Kooperation der Konservativen mit der DUP steht aus einer Reihe von Gründen in der Kritik⁵¹: Zum einen wird befürchtet, die britische Regierung könne nun nicht mehr als neutrale Vermittlerin zwischen den nordirischen Konfliktparteien auftreten. Zum anderen wird der Einfluss einer Partei auf die britische Politik mit Sorge betrachtet, deren gesellschaftspolitische Positionen für viele selbst in der Konservativen Partei als zu extrem gelten. Schließlich kritisierten die anderen devolvierten Regierungen die Kooperationsvereinbarung, nach der Nordirland eine Milliarde Pfund zusätzlich erhält.

Die Stimmung in der Labour Partei war indessen euphorisch. Nachdem der Partei nach den Verlusten bei den Kommunalwahlen der Absturz in die Bedeutungslosigkeit vorhergesagt wurde, fühlten sich viele in der Parteiführung durch das Wahlergebnis bestätigt. Jeremy Corbyn gelang es mit seinem klassischen linken Parteiprogramm viele Menschen anzuziehen, die sich ein Ende der britischen Austeritätspolitik wünschen. Große Erfolge erzielte Labour auch bei jungen Wählern, die sich einen weichen Brexit und die Abschaffung der Studiengebühren von Labour erhofften. Curtice weist jedoch darauf hin, dass die Labour Party im VK keine Mehrheit erringen könne, solange es ihr

47 Vgl. Labour leaders' vote share, in: The Daily Telegraph vom 10.06.2017, S. 7.

48 Vgl. BBC: UK Results 2017. <http://www.bbc.com/news/election/2017/results>.

49 Vgl. Mitchell, James 2017a: Poll results have weakened authority of May and Sturgeon, in: The Herald vom 10.06.2017, S. 6; Seldon, Anthony 2017: 'The most extraordinary election in British history', in: The Daily Telegraph vom 10.06.2017.

50 Vgl. Prime Minister's Office 2017: Confidence and Supply Agreement between the Conservative and Unionist Party and the Democratic Unionist Party (26.06.2017). <https://www.gov.uk/government/publications/conservative-and-dup-agreement-and-uk-government-financial-support-for-northern-ireland>.

51 Vgl. Naysmith, Stephen 2017: PM accused of putting herself in hock to extremists by joining forces with Democratic Unionist Party, in: The Herald vom 10.06.2017, S. 2; Asthana, Anushka/McDonald, Henry/Carrell, Severin 2017: Theresa May faces backlash from Scotland and Wales over £1bn Tory-DUP deal, in: The Guardian vom 26.06.2017. Vgl. auch Hunt, Alex 2017: Theresa May and the DUP deal: What you need to know, in: BBC vom 26.06.2017.

nicht gelänge, ein besseres Ergebnis in Schottland zu erreichen. Ansonsten müsse sie auf einen unwahrscheinlich hohen Wählerzulauf in England hoffen.⁵²

In Schottland blieb die SNP stärkste Partei, musste aber herbe Verluste hinnehmen. Sie verlor 13,1 Prozent der Stimmen und 21 Sitze. Dennoch ist dies immer noch das zweitbeste Wahlergebnis ihrer Parteigeschichte. Bei den letzten Unterhauswahlen hatte die Partei ein historisch so außergewöhnliches Ergebnis erzielt,⁵³ dass sie bei der nachfolgenden Wahl nur verlieren konnte. Dem war sich die SNP-Führung bewusst, auch wenn sie gehofft hatte, die Verluste zu begrenzen.⁵⁴ Es ist unzweifelhaft, dass sich die Stimmung zu Ungunsten der SNP gedreht hat. 2015 konnte sich die SNP noch als linke Alternative zur Austeritätspolitik der Tory Regierung inszenieren. Der Linksschwenk, den Labour unter Corbyn vollzog, zog in Schottland viele junge Menschen an, die zuletzt für die SNP gestimmt hatten.⁵⁵ Zudem hatte die Beliebtheit von First Minister Surgeon seit der letzten Wahl stark gelitten. Vor allem im Gesundheits- und Bildungssystem konnte die SNP nicht die geweckten Erwartungen erfüllen. Schließlich gelang es den unionistischen Parteien, die SNP als die Partei darzustellen, die sich allein für ein zweites Unabhängigkeitsreferendum, nicht aber für das Leben der Schotten interessiere.

Davon profitierten am meisten die Konservativen. Ihnen gelang nach Sitzen das beste Ergebnis in Schottland seit 1983 und nach Stimmen seit 1979. Man könnte es als historische Pointe ansehen, dass das traditionell Tory-feindliche Schottland der konservativen Premierministerin May den Wahlsieg sicherte. Die schottischen Konservativen unter Ruth Davidson hatten ihren Wahlkampf ausschließlich auf die Ablehnung eines weiteren Unabhängigkeitsreferendums fokussiert. Mitchell vermutet, die Konservativen könnten solange ihre jetzige Stärke halten, wie die SNP die Unabhängigkeit Schottlands auf ihrer politischen Agenda hält. Davidson sei eine erfolgreiche Wahlkämpferin, ihre Stärke liege aber nicht in der Vermittlung politischer Inhalte. Dies werde zu einem Problem, wenn der öffentliche Fokus auf einzelne Politikbereiche zurückkehre und zum Teil unpopuläre konservative Politikvorschläge sichtbar würden.⁵⁶

Nach dem historischen schlechten Ergebnis 2015 konnte Labour bei dieser Wahl sechs Sitze gewinnen. Wie es scheint, spricht die Partei (insbesondere junge) Wähler in Schottland mit einem linken Wahlprogramm an.⁵⁷ Hier könnte für die schottische Labour Partei ein Problem entstehen, da sich die schottische Labour-Führung regelmäßig gegen Jeremy Corbyn stellte; auch im Wahlkampf zeigte sich das angespannte Verhältnis. Zugleich muss sich die Partei als Ganzes der Frage stellen, wie es mit der Devoluti-

52 Vgl. *Curtice, John* 2017b: Labour can't hope for a UK majority unless it recovers in Scotland, in: *The Scotsman* vom 10.06.2017, S. 17.

53 Vgl. *Meisch* 2016 (Fn. 4).

54 Vgl. *MacAskill, Kenny* 2017: First Minister must take some of the blame for SNP losses, und needs to brought her team, in: *The Scotsman* vom 10.06.2017, S. 8/9.

55 Vgl. *McGarvey, Neil* 2017: Latest surprise is pleasant for Scottish Tories but leaves doubts hanging over SNP, in: *The Herald* vom 10.06.2017, S. 6.

56 Vgl. *Mitchell, James* 2017b: Simmering, not boiling. <https://academyofgovernment.wordpress.com/2017/03/24/simmering-not-boiling/>; *Mitchell* 2017a (Fn. 49).

57 Vgl. *Curtice, John* 2017c: The Labour Surge Washes Over Hadrian's Wall (06.06 2017). <http://blog.whatscotlandthinks.org/2017/06/the-labour-surge-washes-over-hadrians-wall/>.

on nach dem Brexit weitergeht und welche Antworten sie jenseits der staatlichen Unabhängigkeit der SNP und des diffusen Unionismus der Konservativen geben kann.⁵⁸

Seit den schottischen Wahlen 2014 lässt sich eine Verschiebung im schottischen Parteiensystem beobachten.⁵⁹ Vor dem Hintergrund der neuen Cleavages Unabhängigkeit und Brexit verliert das traditionelle schottische Anti-Tory-Wahlverhalten an Dominanz. Die Wähler, die sich für den Brexit aussprachen und gegen die staatliche Unabhängigkeit Schottland stimmten, haben in der Konservativen Partei eine politische Heimat gefunden. Dies erklärt, weswegen die Tories auch in Gebieten zugewinnen konnten, die als klassische Labour-Gebiete gelten. Labour muss sich in dieser neuen Situation noch zurechtfinden. Trotz des Rückschlags bei den Unterhauswahlen bleibt die SNP die stärkste Partei Schottlands auf kommunaler, regionaler und gesamtstaatlicher Ebene.⁶⁰ Sie steht aber vor Herausforderungen: Während sich die Parteiführung für einen Verbleib Schottlands in der EU und zumindest im Binnenmarkt einsetzt, muss sie damit umgehen, dass ein Teil ihrer Wähler für den Brexit stimmte. Zugleich wird die SNP zunehmend die Partei des urbanen Schottlands. Damit droht sie den Kontakt zu ihren traditionellen ländlichen Wahlkreisen im Nordosten (Grampian, Tayside) zu verlieren, die sie in den 1980ern und 1990ern den Tories abgenommen hat. Nach der Mobilisierung zugunsten der SNP in Folge des ersten Unabhängigkeitsreferendums scheint wieder eine Normalisierung im schottischen Parteiensystem stattzufinden. Auf Grundlage der aktuellen Entwicklungen richtet sich das Parteiensystem im Moment auf die Antagonisten SNP und Tories aus.⁶¹

6. Ausblick

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wird das bestimmende Thema der britischen Politik bleiben. Es wird in hohem Maße vom Geschick der britischen Regierung abhängen, inwiefern es als *vereinigtes* Königreich bestehen bleibt. Fürs erste stehen weder die schottische Unabhängigkeit noch die Vereinigung Irlands auf der politischen Agenda. Es wird der britischen Regierung ein größeres diplomatisches Finger-spitzengefühl abverlangen als bisher, damit dieser Zustand so bestehen bleibt.

58 Vgl. McKenna, Kevin 2017: Dugdale should be dancing to Corbyn's winning tune, in: The Herald vom 10.06.2017, S. 15; Lazarowicz, Mark 2017: Dugdale should focus on 'devo-max' solution, in: The Herald vom 10.06.2017, S. 5.

59 Vgl. Mitchell, James 2016: The future of the Scottish Tories: more than theatrics... www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/blog/future-scottish-tories-more-theatricals...; Gordon, Tom 2017: Tory surge 'sinks case' for independence poll, in: The Herald vom 06.05.2017; Macwhirter, Iain 2017: Scotland's progressive parties must unite to halt the return of the Tories, in: The Herald vom 22.04.2017; Gourtsoyannis, Paris 2017: Twenty years on, Tories finally get a taste of revenge, in: The Scotsman vom 30.04.2017.

60 Vgl. Riddoch, Lesley 2017: Have we reached peak SNP? Don't count on it, in: The Guardian vom 09.06.2017.

61 Vgl. Curtice, John 2017d: What does council vote tell us about general election?, in: BBC vom 08.05.2017.

In der nächsten Zeit wird es für die Regierungen des VK und seiner Teilnationen darum gehen, eine gemeinsame Arbeitsgrundlage zu finden, um die Herausforderungen des Brexits zu bearbeiten.⁶² Dies bezieht sich erstens auf die Art der künftigen Beziehungen zur EU und zweitens die Rückverlagerung von Kompetenzen auf die britische Ebene. Was die künftigen Beziehungen des VK zur EU angeht, so steht die gesamtstaatliche Minderheitsregierung zwischen den Brexit-Hardlinern in der Konservativen Unterhausfraktion (mit dem Drohpotential einer Hinterbänkler-Revolt) und den devolvierten Regierungen, die allesamt einen weichen Brexit präferieren. Einer der zentralen innenpolitischen Streitpunkte dürfte der *Great Repeal Bill* werden, mit dem die bisher europäischen Regelungen durch britische ersetzt werden. In diesem Kontext werden die Zuständigkeiten der devolvierten Parlamente betroffen sein, es also Anlass für LCM geben. Die britische Regierung könnte versucht sein, sich über die Wünsche der Teilnationen hinwegzusetzen, die die Sewel Convention nach dem Urteil des Obersten Gerichtshofs juristisch nicht durchsetzen könnten. Dies dürfte aber einen hohen politischen Preis fordern und den Befürwortern einer schottischen Unabhängigkeit und der irischen Vereinigung neuen Aufwind geben.⁶³ Das Urteil hat über den konkreten Fall hinaus deutlich gemacht, dass es fast 20 Jahre nach Beginn der Devolution noch immer keine formalisierten, einklagbaren Strukturen der Zusammenarbeit zwischen der gesamtstaatlichen und der devolvierten Ebene gibt.⁶⁴ Dies wird bei der Gestaltung des *Great Repeal Bills* virulent werden, wenn es darum geht, wer welche Kompetenzen erhalten wird. Nach dem *Scotland Act 1998* liegt die Allzuständigkeitsvermutung beim schottischen Parlament. Alle Politikfelder, die sich Westminster nicht ausdrücklich reserviert hat, liegen beim schottischen Parlament. Durch die Rückholung der Zuständigkeiten von der europäischen Ebene würden die Kompetenzen des schottischen Parlaments massiv anwachsen.⁶⁵ Die britische Regierung hat jedoch bereits angekündigt, dass Zuständigkeiten nicht automatisch ans schottische Parlament gehen würden; sogar von einem Verlust an Zuständigkeiten ist die Rede. Hier ist ein Streitpunkt vorgezeichnet.

62 Vgl. Hughes, Kirsty/Locke, Tobias 2017: Even a party with strong majority would struggle with Brexit timetable and now talks stand on the precipice of chaos, in: The Herald vom 10.06.2017; Gallagher, Jim 2017: A cross-party committee of the Privy Council should be established to seek consensus on the terms of Brexit. <https://constitution-unit.com/2017/06/13/a-cross-party-committee-of-the-privy-council-should-be-established-to-seek-consensus-on-the-terms-of-brexit/>; Murkens, Jo 2016: Brexit against the wishes of Scotland and Northern Ireland would violate the UK's constitutional settlement, <http://eprints.lse.ac.uk/70437/>.

63 Vgl. UCL Constitution Unit 2017a (Fn. 20); Lock, Tobias 2017: The Repeal Bill. Legal and Practical Challenges of Implementing Brexit. <https://www.scer.scot/database/ident-2836>; Douglas Scott, Sionaidh 2016: Miller in the Supreme Court: The Scottish Case. <http://ohrh.law.ox.ac.uk/miller-in-the-supreme-court-the-scottish-case/>.

64 Vgl. McHarg/Mitchell 2017 (Fn. 11); McEwen, Nicola/ Petersohn, Bettina 2015: Between Autonomy and Interdependence: the Challenges of Shared Rule after the Scottish Referendum, in: Political Quarterly vol. 86, no. 2, S. 192-200.

65 Nicht vergessen werden darf, dass die Kompetenzen des schottischen Parlamentes in Folge des Scotland Act 2016 zunehmen; vgl. Meisch 2016 (Fn. 4); UCL Constitution Unit 2017b (Fn. 40).

Besonders schwierig ist die Lage in Nordirland, welches in einem kritischen Moment seiner Geschichte keine Regierung besitzt, die seine Interessen auf gesamtstaatlicher Ebene vertritt. Allein schon dieses Machtvakuum lässt ein Erstarken extremer Gruppen befürchten. Zugleich ist die gesamtstaatliche Regierung, die in dieser Situation als neutraler Vermittler fungieren sollte, von der parlamentarischen Duldung durch eine Konfliktpartei abhängig. Dies schwächt ihre Position in Nordirland.⁶⁶ Die Lage wird noch dadurch erschwert, dass nach der Unterhauswahl keine irisch-republikanische Partei im Unterhaus vertreten ist, weil die gemäßigte SDLP ihre Sitze verloren hat und Sinn Féin traditionell ihre Unterhausmandate nicht ausübt. Als stärkste nationalistische Partei ist Sinn Féin in einer schwierigen Situation, weil sie zu einem Zeitpunkt an der Regierung beteiligt sein müsste, der Nordirland wohl weiter von der Republik entfernt.

Die britische Regierung hat zwei Wege aus der nordirischen Regierungskrise: die Direktverwaltung durch London oder Neuwahlen. Im Moment scheint es so, dass der Nordirlandminister und die DUP die Direktverwaltung vorziehen. Die irische Regierung und Sinn Féin lehnen dies ab. Sinn Féin könnte bei Neuwahlen hoffen, stärkste Partei zu werden, und hätte damit Anspruch auf die Führung der nordirischen Regierung. Sie könnte auch versucht sein, die Spannungen aus einer Direktverwaltung politisch zu nutzen.⁶⁷ Von diesen innenpolitischen Herausforderungen abgesehen, bleiben die Herausforderungen durch den Brexit bestehen; dies betrifft vor allem dessen Umsetzung, dergestalt dass er mit dem Karfreitagsabkommen vereinbar ist. Der EU ist diese Aufgabe bewusst; sie hat die Situation in Nordirland zu einer ihrer zentralen Verhandlungsprioritäten gemacht.⁶⁸ Der irischen Regierung gelang es sogar, dass eine sogenannte „DDR-Klausel“ ins offizielle Protokoll des EU-Sondergipfels zum Brexit (29.4.2017), wonach (vergleichbar mit der deutschen Wiedervereinigung) Nordirland bei einer Vereinigung Irlands automatisch Teil der EU werden würde.⁶⁹ Einstweilen hängt die Einheit des VK vom politischen Geschick einer geschwächten Minderheitsregierung in London ab.

66 Vgl. DUP-Tory deal ‘may make peace process difficult’ – Patten, in BBC vom 28.06.2017; *Powell, Jonathan* 2017: Mrs May’s deal with the DUP threatens 20 years hard work in Ireland, in: *The Guardian* vom 11.06.2017.

67 Vgl. *Whysall* 2017b (Fn. 44).

68 Vgl. European Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom’s notification under Article 50 TEU, Press release (29.04.2017). <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>.

69 Vgl. *Schöbel, Sebastian* 2017: EU in seltener Einigkeit, in: *ARD* vom 29.04.2017; *Rankin, Jennifer* 2017: Europe could allow a united Ireland to join EU after Brexit, in: *The Guardian* vom 28.04.2017.

„Entweder Referendum oder Referendum“ – oder doch Neuwahlen? Der katalanische Unabhängigkeitsprozess und sein spanischer Kontext

Klaus-Jürgen Nagel

„O referèndum, o referèndum“: mit diesen Worten kündigte der katalanische Regierungschef Carles Puigdemont eine Volksabstimmung über die katalanische Unabhängigkeit an. Diese soll am 1.10.2017 stattfinden. Puigdemont hat die parlamentarische Mehrheit hinter sich. Natürlich hofft er auf die Unabhängigkeit seines Landes. Die spanische Regierung lehnt die wiederholt angebotenen Verhandlungen über eine Volksabstimmung etwa nach schottischem Modell ab, hält aber ein unilaterales Vorgehen für illegal und will jeden Versuch in diese Richtung unterbinden. Sie sieht ein Scheitern des Versuchs voraus und setzt danach auf Neuwahlen in Katalonien. Wie kam es zu dieser Situation, und wie wird sich der Konflikt weiter entwickeln?

1 Von Wahl zu Wahl, aber ohne Entscheidung: die Jahre 2015-2016¹

1.1 Die katalanische Parlamentswahl von 2015 - ein „Plebiszit“ über die Unabhängigkeit?

Am 14.1.2015 kündigte Artur Mas, der damalige Präsident der katalanischen Regierung, Parlamentswahlen für den 27.9.2015 an – und zwar mit dem Ziel, sie zu einem Referendum über die Unabhängigkeit zu machen.² Am 3.8.2015 löste Mas das Parlament auf. Am 4. August sagte er: „if the Catalan people want, there is a way out [...] People will have the decision in their hands in the form of a ballot“. Zwar sei er nach wie vor bereit, für ein mit Madrid verhandeltes Referendum auf diese „plebiszitären“ Wahlen zu verzichten. Aber sonst gälten eben die Regeln einer Wahl: Bei Erreichen der absoluten Mehrheit von 68 Mandaten würde der „Prozess“ starten.³ Sezessionsgegner waren sich sicher, dass die normalerweise bei katalanischen Wahlen nicht teilnehmenden „schweigenden“ Katalanen der Unabhängigkeit eher negativ gegenüberstünden

1 Vgl. *Marcet, Joan/Medina, Lucía (Hrsg.) 2017: La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016), Barcelona.*

2 Vgl. zur Vorgeschichte der Wahl ausführlich *Colino, César/Hombrado, Angustias 2015: Besieged and paralyzed? The Spanish State facing the secessionist challenge in Catalonia and coping with the reform imperative*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2015. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 293-317; *Nagel, Klaus-Jürgen 2014: Gibt es ein Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens?*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2015 Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 362-378; vgl. folgende Neuererscheinungen zum Unabhängigkeitsprozess: *Cuadras-Morató, Xavier (Hrsg.) 2016: Catalonia: A New Independent State in Europe?*, London/New York; *Nagel, Klaus-Jürgen/Rixen, Stephan (Hrsg.) 2015: Catalonia in Spain and Europe. Is There a Way to Independence?*, Baden-Baden.

3 „If we were having a referendum, we would be counting votes, but this is not the case“, alle Zitate vgl. CNA (Catalan News Agency) vom 04.08.2015.

Am 14.7.2015 verkündeten die wichtigsten nationalistischen Parteien Kataloniens, CDC (Convergència Democràtica de Catalunya, heute neugegründet als Partit Demòcrata Europeu Català bzw. PDECat) und ERC (Esquerra Republicana de Catalunya, die Republikanische Linke) die Absicht, mit einer gemeinsamen Liste anzutreten. Diese nannte sich „Junts pel Si“ (JxSí, „Vereint für das Ja“). Damit wurde der plebiszitäre Charakter der Wahl betont. JxSí konnte mit der Unterstützung der ausserparlamentarischen Organisationen ANC (Assemblea Nacional Catalana), OC (Òmnium Cultural) und des Zusammenschlusses der Gemeinden für die Unabhängigkeit rechnen. In der wichtigsten der vier katalanischen Provinzen, Barcelona, überliess man Platz 1 dem früheren grünen Europaabgeordneten Raül Romeva, Platz zwei und drei gingen nicht an Parteipolitiker, sondern an die Präsidentinnen der ANC (Carme Forcadell) und OC (Muriel Casals, inzwischen verstorben). Auf Artur Mas folgte ERC-Führer Oriol Junqueras nur auf Platz fünf. Auch Repräsentanten von „Sumaté“, der nicht-nationalistischen, aber für die Unabhängigkeit eintretenden Organisation spanischsprachiger Katalanen, und Mitglieder der Demòcrates de Catalunya (einer Abspaltung der früher mit Convergència verbundenen christdemokratischen Unió Democràtica de Catalunya –UDC–, die den Kurswechsel zum „independentisme“ nicht mitgemacht hatte und die sich nach der für sie erfolglosen Wahl auflösen sollte) und verschiedener Abspaltungen der sozialistischen Partei, die mit dem Kurs ihrer Parteileitung nicht einverstanden waren, wurden in die Listen aufgenommen. Das Wahlprogramm, dessen „linker“ Ton auffiel⁴, visierte das Erreichen der Unabhängigkeit in 18 Monaten an, falls Madrid nicht vorher auf Verhandlungen einging. Nach der Regierungsbildung sollte es an die Schaffung der Staatsstrukturen gehen (Finanzbehörden, Außenministerium, Sozialversicherung etc.). Parallel sollte eine Bürgerdebatte als erste Phase eines Verfassungsprozesses ablaufen. Danach sollte die Entkoppelung von der herrschenden legalen Ordnung durch ein die bestehenden Rechte von natürlichen und juristischen Personen schützendes „Übergangsgesetz“ erfolgen. Auf der Grundlage eines Gesetzes über den Verfassungsprozess sollte dann eine verfassungsgebende Versammlung gewählt werden, die auf der Grundlage der Ergebnisse der Bürgerdebatte die neue Verfassung zu schreiben hätte. Diese sollte dann in einer Volksabstimmung ratifiziert werden.⁵ Das Referendum sollte also nach diesem Programm erst am Ende des Prozesses stehen und sein Ergebnis ratifizieren.

Die Wahlbeteiligung erreichte mit 77,4 Prozent einen neuen Rekord und übertraf den früheren Spitzenwert von 2012 um fast zehn Prozent. Wurden bisher den katalanischen Parlamentswahlen wegen ihrer im Vergleich zu spanischen Wahlen niedrigen Beteiligung oft eine geringere Legitimität zugesprochen, so ist dies Argument nun hinfällig. Die Parteien bzw. Listen, die ein Mandat zur Entkoppelung von Spanien suchten, also JxSí und die antikapitalistische und EU-kritische CUP (Kandidatur der Volkseinheit), erreichten zusammen eine bequeme absolute Mehrheit der Sitze (72 von 135), aber die beiden Fraktionen repräsentieren nur etwa 48 Prozent der Stimmen. Demge-

4 Vgl. Marcet, Joan 2015: 2015, un any electoral complet, in: *Institut de Ciències Polítiques i Socials (Hrsg.): Anuari Polític de Catalunya 2015*, S. 11-36, hier : S. 14.

5 Vgl. La Vanguardia vom 15.09.2015; Ara vom 28.09.2015.

genüber standen etwas über 39 Prozent für „unionistische“ Kandidaturen (im wesentlichen die Bürgerpartei -C’s-, die katalanische Sektion der spanischen Sozialisten –PSC- und die konservative Volkspartei –PP-). Der wichtige Rest entfällt auf die Verteidiger eines „Rechts auf Entscheidung“, die sich aber nicht auf eine Position pro oder contra Unabhängigkeit festlegen (CSQP, d.h. Catalunya Si Que Es Pot, die Kandidatur der Linksgünen und der spanischen Podemos-Kräfte, und UDC).

Wahlbeteiligung	77,43
% ungültig	0,30
JxS	39,73
C’s	17,96
PSC	12,76
CSQP	8,97
PP	8,52
CUP	8,24
Unió	2,52
Andere	1,12
Weiss	0,53

Quelle: *Marcet* 2015 (Fn 4), S. 26.

Der Wahlsieger, JxSí, feierte den Erfolg mit einer multikulturellen Siegesfeier, die den Charakter der Bewegung als „kosmopolitisch, basisdemokratisch und enthusiastische Europäer“⁶ unterstrich. Doch Kritikern zufolge hat die Bewegung ihr Potential ausgeschöpft und konnte die (wenigen) zur absoluten Mehrheit auch der Stimmen fehlenden Wähler nicht mehr mobilisieren. Der Sieg brachte ein weiteres Problem: die Wahl des Ministerpräsidenten. Da bei einer Enthaltung der CUP alle anderen zusammen einen Sitz mehr hatten als die Liste JxSí, konnten sie einen JxSí Kandidaten (Artur Mas) im dritten Wahlgang verhindern.⁷ Ja-Stimmen aus der selbstbewussten CUP, die ihre Sitzzahl verdreifacht hatte, waren notwendig.

Bei der Frage, ob die Wahl als Referendum anzusehen sei, verkehrten sich *post festum* die Fronten. Luke Stobart schrieb am 29.9.2015 im Guardian: „The divided vote in these complex elections is now being interpreted by the ‘in’ camp as support for the territorial status quo – despite them insisting during the campaign that the vote was not a referendum. The ‘out’ camp [...] is claiming victory for the ‘sovereignty process’. The latter case is far stronger [...]“ Die madridner Presse (El Mundo, El País, La Razón und ABC), die den plebiszitären Charakter stets verworfen hatte, erklärte nun das “Plebiszit” für gescheitert: Katalonien habe sich gegen die Unabhängigkeit ausgesprochen, denn die *independentistes* waren ja unter 50 Prozent geblieben.⁸ Unbestritten ist, dass die dem Wahlsystem geschuldete Überrepräsentierung des Hinterlands JxSí zugutekam, wie

6 Kraus, Peter A. 2015: Rock’n Roll statt Trachtentanz, in: Süddeutsche Zeitung vom 30.09.2015.
7 Vgl. Ramió, Carles 2015: La doble paràlisi: el regal enverinat del 27-S, in El Segre vom 19.09.2015.
8 Vgl. eine Sammlung der Schlagzeilen: In Ara vom 28.09.2015.

besonders unionistische Autoren hervorheben.⁹ Auf der anderen Seite hätte sich auch in einem hypothetischen katalanischen Einheitswahlkreis (wie in einem Referendum) eine (allerdings mit einem Sitz extrem knappe) absolute Mehrheit an Sitzen für die *independentistes* ergeben. Eher proseparatistische Autoren erinnern daran, dass von den 195.533 Auslandsatalanen nur 21.394 es schafften, rechtzeitig die Wahlunterlagen zu erhalten und zu wählen. Bei einer dem Inland vergleichbaren Beteiligung dagegen wären 151.420 zu den Urnen gegangen. Da Auslandsatalanen im Durchschnitt eher *independentistes* sind als Inländer, hätte sich dann die demokratische Legitimation für den „Prozess“ erhöht.¹⁰ Konsequenzen Referendumsgegnern sind solche Berechnungen aber gleichgültig, da ihrer Meinung nach nicht einmal eine hundertprozentige Mehrheit der Katalanen das Recht hätte, über die Unabhängigkeit abzustimmen: „Die Demokratie besteht nicht darin, das Volk zu befragen. Die Demokratie besteht darin, das Volk in den Grenzen und im Rahmen des Gesetzes zu befragen. Das unsere erlaubt dies nicht [...]. Keine Mehrheit, weder an Stimmen noch an Sitzen, eines Teils kann den Willen des spanischen Volks umwerfen.“¹¹

Am Tag nach der konstituierenden Sitzung des Parlaments brachten JxSí und die CUP einen Resolutionsvorschlag ein, der am 9.11.2015 verabschiedet wurde. Die Resolution drückte den Willen aus, sich den Entscheidungen der spanischen Institutionen einschließlich des Verfassungsgerichts nicht länger zu fügen, und beauftragte die Regierung, die notwendigen Maßnahmen zur Eröffnung des Entkoppelungsprozesses vom spanischen Staat zu ergreifen.¹² Zwei Tage danach brachte die spanische Regierung die Resolution vor das Verfassungsgericht. Das Gericht erklärte sie in der Rekordzeit von 22 Tagen für verfassungswidrig (STC 259/2015). Diese einstimmige Entscheidung erfolgte noch vor der spanischen Wahl und der katalanischen Regierungsbildung. Das Gericht verwies das katalanische Parlament auf die Möglichkeit, die spanische Verfassung zu ändern. Die englische Ausgabe der Zeitung *Ara* antwortete: „Given that the only path left is to obtain a supermajority in Madrid’s parliament in order to amend the Constitution, the Spanish charter becomes a de facto juridical prison, an insurmountable hurdle [...]“¹³ Das Verfassungsgericht (TC) erinnerte daran, dass für Nichtbeobachtung einer seiner Entscheidungen die Möglichkeit einer Suspendierung vom Amt durch das Gericht selbst vorgesehen ist.

Als weiteres Hindernis für den Erfolg des Prozesses stellte sich die Uneinigkeit der Unabhängigkeitsbefürworter heraus. Artur Mas, „Schüler“ und Nachfolger des ehemaligen Ministerpräsidenten Jordi Pujol und Repräsentant einer in mehrere Skandale verwickelten Partei, ein ehemaliger Antiseparatist, der sich bereits auch einmal mit der Duldung des PP zum Ministerpräsidenten hatte wählen lassen und der - wie so viele Katalanen - nur nach dem „Scheitern“ des Statuts vor dem Verfassungsgericht 2010 zum

9 Siehe Interview mit Lluís Orriols, in: *La Vanguardia* vom 24.09.2015.

10 Vgl. *El Punt Avui* vom 29.09.2015.

11 *Betancor, Andrés* 2015: En manos de la CUP, in: *Expansión* vom 28.09.2015 (Eigene Übersetzung des Autors).

12 Vgl. *Marcet* 2015 (Fn. 4), S. 17.

13 *Ara-cat* vom 03.12.2015.

independentista geworden war, hatte außerdem als Regierungschef für die Austeritätspolitik verantwortlich gezeichnet. Den antikapitalistischen Systemgegnern, EU-Kritikern und Antikorruptionskämpfern der CUP war seine Wiederwahl nicht vermittelbar. Die Regierungsbildung zog sich Monate lang hin. Unter dem Druck von ANC und OC verhandelten JxSí und die CUP und im Ergebnis wurde der frühere Bürgermeister der nationalistischen Hochburg Girona, Carles Puigdemont, neuer Ministerpräsident. Er repräsentiert in seiner Partei eine neue Generation, die mit der Autonomismuspolitik der Regierungen von Jordi Pujol (1980-2003) abgeschlossen hat und sich entschlossen und angstlos dem Ziel der Unabhängigkeit geöffnet hat. Zugleich ist er von den zahlreichen Korruptions-, Steuerhinterziehungs- und Parteifinanzierungsskandalen seiner Partei und ihrer alten Führer nicht betroffen.

Auch innerhalb der aus linken und rechten Parteien bestehenden JxSí gab es Auseinandersetzungen. Zu den spanischen Wahlen im Dezember 2015 kam keine gemeinsame Liste mehr zustande.

1.2 Wahl oder Wahl: Die spanischen Parlamentswahlen vom 20.12.2015 und 26.6.2016

Bei den spanischen Wahlen kandidierte in Katalonien als Nachfolger der CiU die *Democràcia i Llibertat* (DL, aus CDC und *Demòcrates de Catalunya*). Die ERC hingegen lehnte deren Vorschlag, wieder eine Einheitsliste zu bilden, ab. Oriol Junqueras sah die Möglichkeit, Teile der Wählerschaft der CUP, die bei spanischen Wahlen nicht antritt, zu gewinnen. Und zugleich wollte ERC zum ersten Mal in der Geschichte CiU überholen. Die Liste der Kandidatur ERC-CAT wurde in Barcelona von dem Unabhängigen Gabriel Rufián geführt, einem Súmate-Aktivisten spanischer Muttersprache aus der jungen Generation der Kinder und Enkel der Millionen Katalanen mit Einwanderungshintergrund aus Zentral- und Südspanien.¹⁴

Die Linksgünen und Podemos kandidierten nach dem relativen Misserfolg bei den katalanischen Parlamentswahlen nun zusammen unter dem Namen *En Comú Podem* (etwa: Gemeinsam schaffen wir es). Listenführer Domènech bekannte sich als Gegner der Unabhängigkeit und der Rezentralisierung Spaniens, aber wünschte sich Katalonien als „*subjecte sobirà*“ in einem Bundesstaat, mit dem Recht auf ein Referendum und einen eigenen Verfassungsprozess.¹⁵

Im Wahlkampf gerierte sich Rajoy als Wächter der spanischen Einheit. Auch Pedro Sánchez (PSOE) suchte diese, aber in einer „*estructura federal*“. Die C's wollten einen

14 Vgl. Interview mit Gabriel Rufián in *La Vanguardia* vom 21.11.2015. Einmal im Parlament profilierte er sich selbstbewusst mit den Worten: „Ich bin Sohn und Enkel von Andalusiern, die vor 55 Jahren aus Jaén und Granada nach Katalonien gekommen sind. Ich bin das, was man einen *charnego* nennt, und ich bin „*independentista*“. Da habt Ihr eure Niederlage und unseren Sieg.“ Der Begriff *charnego* oder *xarnego* bezeichnete ursprünglich einen französischen Zuwanderer, in den 1950er und 1960er Jahren dagegen und im verächtlichen Sinn einen südspanischen Migranten. Er ist in Katalonien heute nicht mehr gebräuchlich, dagegen oft in spanischen Medienberichten über den als vorgeblich ethnischen katalanischen Nationalismus.

15 Vgl. *La Vanguardia* vom 26.11.2015.

effizienzorientierten symmetrischen Föderalismus, in dem ein Rat der Regionalpräsidenten den Senat ersetzen sollte.

Abb. 1: Wahlergebnisse der Parlamentswahlen in Katalonien und Spanien (in Prozent)

Katalonien		20.12.2015	26.06.2016
Wahlbeteiligung		68,63	65,6
EN COMÚ PODEM		24,71	24,5
ERC-CAT SI	ERC	15,99	18,2
PSC		15,69	16,1
DiLl	CDC	15,08	13,9
C's		13,05	10,9
PP		11,12	13,4
Spanien*		20.12.2015	26.06.2016
Wahlbeteiligung		69,67	69,84
PODEMOS	Unidos-PODEMOS	20,81 (69)**	21,1 (71)***
ERC		2,39 (9)	2,6 (9)
PSOE		22,01 (90)	22,7 (85)
DL	2,25 (8)	2,0 (8)	
C's		13,93 (40)	13,0 (32)
PP		28,72 (123)	33,0 (137)
Unidad Popular (Izquierda Unida und Unidad Popular en Común)		3,67(2)	Zu Unidos-PODEMOS
PNV		1,20 (6)	1,2 (5)
Euskal Herria Bildu		0,87 (2)	0,8 (2)
Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario		0,33 (1)	0,3 (1)

* Sitzzahl in Klammern
** Davon 12,76 (42) unter eigener „Marke“, 3,72 in Katalonien als En Comú Podem (12), 2,69 in València (Compromís Podemos-És el momento -9) und 1,64 in Galicien (En Marea Podemos-Anova -6).
*** Davon ECP (Katalonien) 3,6 (12), Compromís-Podem (Valencia) 2,8 (9), und die galicische En Marea 1,4 (5).
Quellen: Marcet 2015 (Fn. 4), S. 32; La Vanguardia vom 27.06.2016.

Das spanische Zweiparteiensystem war zerbrochen, aber nicht zugunsten von Regionalparteien, sondern zugunsten der neuen gesamtspanischen Parteien C's und Podemos, wobei letztere allerdings in Katalonien, Valencia und Galicien unter Einschluss anderer, auch nichtstaatlicher Kräfte antraten. Bei der linkspopulistisch anti-neoliberalen, 2014 gegründeten Podemos entfielen 27 der 69 Sitze auf die regionalen „franchises“, und bei diesen Listen gab es durchaus Bestrebungen, selbst parlamentarische Gruppen zu bilden und eventuell Fraktionsstatus zu erreichen.

Die „non state-wide parties“ (NSWP) zählten in Katalonien (ERC) neun (vorher drei), DL acht (vorher CiU 16), im Baskenland und in Navarra PNV sechs (fünf), Bildu zwei (vorher Amaiur sieben und Geroa Bai eins), auf den Kanarischen Inseln Coalición

Canaria ein (zwei) Vertreter.¹⁶ Das baskische Ergebnis mit Podemos 25,3 Prozent vor der baskischen Nationalistenpartei PNV 19,2 Prozent, dem PP 15,5 Prozent und EH-Bildu 13,9 Prozent zeigt den Rückgang des radikalen Linksseparatismus (vorher Bildu 25 Prozent!) und stärkte den gemäßigten Kurs des PNV.

In Katalonien siegte En Comú Podem (ECP), vor allem aufgrund des Erfolgs in der Provinz Barcelona, wo die Formation der Bürgermeisterin Colau diesmal antrat. Esquerra überholte die frühere Convergència. Aber das katalanische Gesamtergebnis bestätigte das „unentschieden“ zwischen den Befürwortern und den Gegnern des „procès“, nun aber (ohne CUP) mit leichten Vorteilen für letztere.

Falls eine der spanischen Großparteien unter der absoluten Mehrheit blieb, dann halfen in Spanien gewöhnlich katalanische und andere NSWP einer der beiden Großparteien wenigstens bei der Wahl des Regierungschefs und beim Haushalt aus. Doch dafür stehen seit dem perzipierten Scheitern des Statuts die katalanischen Parteien nicht mehr zur Verfügung. Der Versuch einer Linksregierung unter Pedro Sánchez (PSOE) scheiterte schnell. Die katalanischen Parteien waren nur zu einer Stimmenthaltung bereit, wenn Sánchez „mit dem Referendum unter dem Arm erscheint“¹⁷. Sánchez aber grub nur alte Papiere aus der Zeit des Autonomismus aus. Mit der Hinwendung des PSOE zu den C's, die in der gescheiterten Investitur Sánchez' im März kulminierte, entfiel dann jedes Verhandlungsangebot an die *independentistes*.

Bei den daraufhin neu einberufenen spanischen Wahlen im Juni 2016 trat die Podemos zusammen mit der Vereinigten Linken (IU) an. Doch das Wahlergebnis bestätigte die Hoffnungen der Partei nicht. Rajoy war der Mehrheit näher gekommen, denn bei einem Bündnis mit den C's fehlten ihm nur 7 Sitze, bei einer stark fragmentierten Opposition. Nun hatte der PP allein schon mehr Sitze als PSOE und C's zusammen. Rajoy konnte auf die C's zählen und er wurde schliesslich bei Enthaltung der Sozialisten gewählt. Da Wahlen im Baskenland (und in Galicien) anstanden, traten diese Territorien in den Vordergrund. Den Haushalt 2017 konnte Rajoy schließlich verabschieden, in dem er mit dem PNV und den kanarischen Nationalisten der Coalición Canaria und der Nueva Canaria (die auf der PSOE-Liste ins Parlament gekommen war) paktierte. Das Baskenland erhielt sein neues Finanzabkommen (Concierto Económico¹⁸) und die Kanarischen Inseln viel Geld.¹⁹ Für Urkullu, den baskischen Ministerpräsidenten, zahlte sich sein national gemäßigter und gegenüber dem katalanischen Prozess sehr kritischer

16 Der galicische BNG blieb ohne Sitz (vorher 2), Compromís in València (vorher 1) hatte sich mit Podemos zusammengetan. Die asturische FAC, eine PP-Abspaltung, verlor ihren Sitz. Die navarresische UPN dagegen behielt ihre 2 Sitze, die hier wie üblich zum PP gezählt worden sind.

17 ERC-Abgeordneter Joan Tardà laut La Vanguardia vom 17.02.2016.

18 Das Baskenland und Navarra haben Abkommen, die diesen Ländern eigene Steuerbehörden gestatten; sie treiben selbst die Steuern ein und führen dann einen Teil an Madrid ab. Dieser Teil wird langfristig ausgehandelt. Dieses System wird außerhalb der betroffenen Gebiete gewöhnlich als ein Privileg angesehen. Eine Sezession Kataloniens würde den spanischen Druck gegen diese Abkommen erhöhen, da die katalanischen Steuerzahler als Finanzierer ausfielen.

19 Vgl. La Vanguardia vom 06.07.2016, 18.09.2016, 04.05.2017, 07.05.2017, 31.05.2017.

Kurs²⁰ aus – allerdings liegt die Quote der Unabhängigkeitsbefürworter im Baskenland auch nur noch bei einem Viertel.

2 Zurück zum Referendum: Katalonien 2016-2017

Gemäß der *road map* diskutierte das katalanische Parlament über die Vorbereitung der neuen Verfassung.²¹ Mehr Medienaufmerksamkeit erhielten die Gesetze zur Schaffung der eigenen Staatsstrukturen Kataloniens. Ihr parlamentarischer Weg begann im Frühjahr 2016. Doch bestehen mindestens die ersten Gesetze zum Teil auch aus Vorschriften, die (auch) unter dem bestehenden Statut legal sein sollten. Eine zentrale Sozialbehörde und die neue Steuerbehörde können zunächst noch im Rahmen des Autonomiestaats funktionieren, aber bereits die Strukturen für den neuen Staat einschließlich Zoll und Kataster schaffen. Ende März 2016 wurden neue Außenvertretungen in Portugal, Marokko und in der Vatikanstadt angekündigt, danach auch in Kopenhagen, Warschau, Genf, Zagreb, Buenos Aires, Mexiko und Seoul.²² Die katalanische Regierung regierte aber mit einem fortgeschriebenen Haushalt und konnte nicht ohne weiteres neue Investitionen vornehmen. Denn der Regierungsentwurf eines neuen Haushaltsgesetzes scheiterte im Mai 2016, als sich die verschiedenen Strömungen in JxSí und CUP nicht einigen konnten.²³ Die CUP kritisierte wiederholt, dass ERC-Finanzminister Junqueras gegen den Willen der CUP die Bedienung der katalanischen Schulden nie einstellte und daher nach Meinung der CUP den Rahmen der Autonomieregeln nie brach.²⁴ Die Gesetze zur Schaffung von Staatsstrukturen werden gewöhnlich von der spanischen Regierung vor das Verfassungsgericht gebracht und dort zumindest vorläufig, dann meist auch endgültig gestoppt; oft unter Bezugnahme auf das Grundsatzurteil des TC gegen den Trennungsplan.

Die Auseinandersetzungen zwischen den für die Unabhängigkeit eintretenden Parteien (JxSí gegen CUP, aber auch innerhalb der JxSí, CDC gegen ERC) wirkten sich auch auf die innere Stabilität der ANC aus. Im Mai 2016 war bereits von einer *crisis existencial* der Organisation die Rede.²⁵ Kritiker sahen die ANC in Gefahr, ihren unabhängigen Charakter zu verlieren und zum Festkomitee der katalanischen Regierung zu degenerieren. Ein Teil der Magie einer Organisation war verloren gegangen, die während mehrerer Jahre erfolgreich die katalanischen Parteien in Richtung Unabhängigkeit vor sich her getrieben hatte. Zeitgleich mit der ANC schwächelte auch Súmate, die Organi-

20 Vgl. Interview in: La Vanguardia vom 18.09.2016.

21 Vgl. El País vom 15.03.2016; El Punt Avui vom 16.03.2016; Ara 16.07.2016.

22 Vgl. La Vanguardia 7.6.16 und 7.9.16. Die Leiter der Büros in Warschau, Genf und Kopenhagen wurden schließlich ernannt (El Punt Avui 04.04.2017).

23 Vgl. La Vanguardia vom 18.05.2016.

24 Vgl. ebenda vom 09.02.2016.

25 Vgl. ebenda vom 14.05.2016. Die ANC bestand zu dieser Zeit aus 593 Ortsgruppen (dazu Auslandsgruppen in 37 Staaten) und 63 sektoriellen Organisationen (Frauen, Juristen, Christen, Ortspolizisten etc.). Es wurden insgesamt 81000 Mitglieder, Sympathisanten und Mitarbeiter gezählt, darunter 40238 individuelle Mitglieder; fast dieselbe Zahl wie im Vorjahr.

sation kastilisch sprechender Katalanen für die Unabhängigkeit. Die OC mit ihren 70.000 Mitgliedern verlor durch einen Verkehrsunfall ihre beliebte Vorsitzende Muriel Casals.

Selbst innerhalb der CDC gab es beträchtliche innere Auseinandersetzungen, vor allem im Zusammenhang mit der Neugründung der Partei. Die Führung wurde schließlich von Mitgliedern übernommen, die sich vielfach erst im Zuge der Bürgerbefragungen (2009-2011) ihre politischen Sporen erworben haben.²⁶ Der Parteitag wählte eine besonders junge Führung von meist unter 40jährigen, außerhalb Barcelonas geborenen und oft weiblichen, in der Kommunalpolitik erprobten Politikern.²⁷ In der Programmdebatte siegte die Definition der neuen Partei als *independentista*, und der Text bekannte sich letzten Endes dazu, auf den unilateralen Weg nicht zu verzichten, wenn vorher alle Versuche, zu einem Einverständnis zu gelangen, vergeblich versucht worden waren.

Gleichzeitig rückt im Zuge des Wandels der katalanischen Nationalbewegung zu einer Unabhängigkeitsbewegung die Sprachenfrage auf der Agenda nach unten.²⁸ Seit dem Widerstand von Nationalisten und Arbeitern gegen Franco galt als Regel für alle katalanistischen Kräfte einschließlich der Sozialisten und der Kommunisten und heute der Grünen, dass die Sprache kein Konfliktfaktor werden sollte, aber dass das Katalanische, heute auch innerhalb Kataloniens die Sprache der Minderheit, eine symbolisch und institutionell hervorgehobene Stellung erfahren und durch das Bildungssystem verbreitet und aufgewertet werden sollte. Die demographische und wirtschaftliche Überlegenheit der spanischen Sprache, die sich ja auch in überwältigender Weise im Medienkonsum niederschlägt, macht es unabdingbar, dass die Befürworter der Unabhängigkeit sich nicht anhand der Sprachenlinie auseinanderdividieren lassen, wollen sie eine Mehrheit erhalten. Auf der anderen Seite wurde gerade dies vom Zentralstaat versucht, der in dieser Frage auch auf die in Katalonien in Opposition zur Normalisierungsgesetzgebung entstandene und im Zusammenhang mit der Unabhängigkeitsbewegung stark gewachsene Ciudadanos-Partei (C's) rechnen kann.

Veränderungen im rechtlichen Verhältnis der Sprachen kamen vor allem von außen, das heißt vom Gesamtstaat und seinen Gerichten. In Katalonien hatte es lange so ausgesehen, als ob alle *independentistischen* Kräfte von der ANC bis zu den Parteien die Notwendigkeit eingesehen hätten, die Zweisprachigkeit auch konstitutionell anzuerkennen, gerade um der spanisch sprechenden Mehrheit der Katalanen die von Madrid wiederholt geschürten Befürchtungen hinsichtlich des Status der spanischen Sprache in der Zukunft zu nehmen.²⁹ Ende März 2016 aber unterzeichneten einige Wissenschaftler und Lehrer

26 Vgl. Diari de Tarragona vom 28.03.2016.

27 Vgl. La Vanguardia vom 11.07.2016 und 15.07.2016.

28 Vgl. Nagel, Klaus-Jürgen 2015: Unabhängigkeit und Sprachproblematik in Katalonien, in: Vasco da Silva/Andrea Rössler (Hrsg.): Sprachen im Dialog. Festschrift für Gabriele Berkenbusch, Berlin, S. 260-282.

29 Im gleichen Zusammenhang wird auch von der ANC und anderen Akteuren immer wieder anerkannt, dass nach der Unabhängigkeit auch die Fortführung der spanischen Staatsangehörigkeit möglich sein wird.

ein Dokument (Manifest Koiné), in dem die Forderung erhoben wurde, das Katalanische als einzige offizielle Sprache in einem unabhängigen Katalonien zu etablieren.³⁰

Als Anfang Juni 2016 die CUP den Haushaltsplan der katalanischen Regierung scheitern ließ³¹, waren trotz der diskreten Gespräche vor allem mit der ANC und OC die Beziehungen zwischen den *independentistischen* Organisationen auf dem Tiefstand. Neuwahlen schienen in Sicht. In dieser Situation nahm zum ersten Mal in der katalanischen Geschichte ein Präsident der katalanischen Generalitat seine Zuflucht zu einer Vertrauensfrage, um die auseinanderstrebenden Kräfte inner- und außerhalb seiner Partei zusammen zu halten. Der Befreiungsschlag wurde auf Ende September 2016 terminiert; diese Planung half seiner Partei (CDC) bei ihrer Neugründung als PDECat, und zugleich auch im spanischen Wahlkampf. Obwohl sie die ERC-Neuwahlen wohl gewonnen hätte, konnte sie einen Verlust der Mehrheit der *independentistes* nicht riskieren.

Die CUP wurde von Puigdemont besonders unter Druck gesetzt. Der CUP-Leitung blieb, offensiv ein Referendum (allerdings ein unilaterales) zu verlangen. Nach dem Willen seiner Befürworter (auch in der ERC) soll ein unilaterales Referendum (RUI, nach der katalanischen Bezeichnung) die Schwächen und Irrtümer der Volksbefragung vom 9.11.2014 korrigieren, also zum Beispiel auf der Basis eines offiziellen Zensus und mit Hilfe von Beamten stattfinden, eine binäre Frage zur Abstimmung stellen und verbindlichen Charakter haben. Die *roadmap* der Regierung hatte aus der Erfahrung des 9.11.2014 dagegen den Schluss gezogen, dass man zwar dem spanischen Staat permanent weiterhin Verhandlungen über ein Referendum anbieten müsse, dass eine solche allgemein anerkannte Volksabstimmung aber unwahrscheinlich sei. Erst die fertige Verfassung, so wurde daher argumentiert, sollte dann durch eine Volksabstimmung dann nach katalanischem Recht ratifiziert werden. Gerade die Verweigerung des Referendums durch den spanischen Staat wurde als *just cause* angeführt, mit dem Prozess der Sezession fortzufahren.³²

Während der Jahre 2015 und 2016 war es bereits immer wieder zu Debatten gekommen, ob nicht ein Referendum in den „Prozess“ eingebaut werden sollte, und wenn ja, an welcher Stelle.³³ Die internationale Anerkennung der Unabhängigkeit nach einem Referendum erscheint einfacher. Die CUP hatte in Abweichung von der *roadmap* der Regierung immer die Notwendigkeit eines RUI betont. Als Puigdemont das Referendum nun für den Preis der Zustimmung der CUP in der Vertrauensfrage in die *roadmap* aufnahm, mag er auch gehofft haben, eine Brücke zu den Positionen von Barcelona En Comú und Podem/Podemós sowie auch den Linksgrünen (ICV) und ihren exkommunistischen Bündnispartnern (EuiA) zu schlagen. Selbst die katalanischen Sozialisten hatten früher immerhin gelegentlich mit Versionen dieser Idee geliebäugelt. Und es gibt in der katalanischen Bevölkerung, im Gegensatz zur spanischen, eine überwältigende, die Zahl

30 Vgl. Nagel, Klaus-Jürgen 2017: Manifest Koiné und seine Folgen: Unabhängigkeitsbewegung und Sprachpolitik in Katalonien, in: Hispanorama 155, Februar 2017, S. 58-65.

31 Vgl. La Vanguardia vom 04.06.2016; Ara (08.06.2016) berichtete, dass die parteiinterne Entscheidung gegen den Haushalt mit 29 Pro- zu 26 Contra-Stimmen ausfiel.

32 Vgl. z.B. Costa, Josep 2016: El referèndum i la causa justa, in: El Punt Avui vom 17.03.2016.

33 Eine nützliche Aufstellung der pro und contra Argumente: in El Punt Avui vom 06.07.2016.

der Separatisten weit übersteigende positive Einstellung zu einem Referendum.³⁴ Optimisten sahen in der RUI die Möglichkeit, die verlorene Einheit von *sobiranistes* und *independentistes* wiederherzustellen, das *dret a decidir* (Recht auf Entscheidung) nicht unter den parlamentarischen und Verfassungsdebatten verschwinden zu lassen, und den Prozess, der vielen schon zu lang dauerte, zu beschleunigen.

Andererseits: Würde ein einseitig veranstaltetes Referendum nicht sehr ähnlich der bereits gehaltenen Volksbefragung vom 9.11.2014 sein, also ein 9-N *bis*? Und wo läge dann der Mehrwert? Schließlich war die Schlussfolgerung aus dem 9-N gewesen, dass der Beginn des Prozesses besser durch plebiszitäre Wahlen zu legitimieren war, an denen auch die Gegner teilnehmen. Denn jedes einseitige Referendum bringt das Risiko mit sich, dass die Unabhängigkeitsgegner wie schon am 9-N eher nicht zu den Urnen gehen, aber danach die gesamte Wahlenthaltung für ihre Seite reklamieren.³⁵ Erst nach erfolgter Unabhängigkeitserklärung sähen sich auch die Unabhängigkeitsgegner wirklich genötigt, sich an Debatten und Abstimmungen zu beteiligen, da sie sich dann nicht mehr hinter der spanischen Verfassung, Regierung und Verwaltung „verstecken“ könnten.³⁶

In diesem Zusammenhang wurden rechtstheoretische Fragen nach dem Zusammenhang von Verfassungsbildung und Unabhängigkeit/Referendum nicht nur von Juristen, sondern auch in den Zeitungen diskutiert.³⁷ Kann man den Bruch mit Spanien vor seiner Legitimation in einem Referendum vollziehen? Muss man das nicht sogar? Könnte man eine verfassungsgebende Versammlung wählen, ohne vorher ein Mandat durch ein Referendum bekommen zu haben? Könnte man das den Verfassungsprozess abschließende Referendum zur Ratifizierung dann auch als Referendum über die Unabhängigkeit werten? Verschiedene Vorschläge wurden gemacht, um dem Dilemma der Reihenfolge zwischen Bruch und Legitimierung desselben zu entkommen, zum Beispiel durch eine an ein späteres unilaterales Referendum gebundene, teilwirksame Unabhängigkeitserklärung.

34 Zahlen in La Vanguardia vom 24.05.2016.

35 Einer hohen Legitimität durch eine hohe Wahlbeteiligung wird in der JxSí-Koalition wesentlich mehr Bedeutung beigemessen als in der CUP.

36 Vgl. Interview mit *Ferran Requejo*, El RUI és una proposta de polítcs adolescents, in: Vilaweb vom 07.09.2016. <http://www.vilaweb.cat/notícies/ferran-requejo-el-rui-es-una-proposta-dadolscencia-politica/> (26.07.2017).

37 Interessant in diesem Zusammenhang: *López, Jaume* 2016: Referèndum i procés constituent, in: Ara vom 12.07.2016; Interview mit dem Verfassungsrechtler *Hèctor López Bofill* in El Punt Avui vom 19.08.2016.

3 Hürden auf dem Weg

Der spanische Staat ist dem „Prozess“ bisher vor allem mit rechtlichen Schritten entgegengetreten.³⁸ Ehemalige Regierungsmitglieder wie Artur Mas, Joana Ortega und Irene Rigau wurden gegen den anfänglichen Widerstand der zuständigen Regionalstaatsanwaltschaft und auf Verlangen der spanischen Oberbehörde vor dem höchsten spanischen Gericht in Katalonien wegen Missachtung und Behinderung der Justiz, Rechtsbeugung, Verletzung von Amtspflichten und Verschwendung öffentlicher Gelder angeklagt, weil sie entgegen einer Anordnung des Verfassungsgerichtes im November 2014 den „partizipatorischen Prozess“ von Regierungsseite unterstützt hätten. Mas wurde für zwei Jahre, Ortega für ein Jahr und neun Monate, und Rigau für ein Jahr und sechs Monate vom Ausüben öffentlicher Ämter ausgeschlossen. Außerdem wurden Geldbußen zwischen 36000 (Mas) und 24000 Euro (Rigau) verhängt.³⁹ Die Verurteilten haben Berufung beim Obersten Gerichtshof eingelegt, aber auch die Staatsanwaltschaft beantragt, Straftatbestände, die das Gericht nicht verurteilte, die aber zu Haftstrafen führen könnten, weiter zu verfolgen.⁴⁰ „Kanzleramtschef“ Francesc Homs, dessen Fall wegen seines Parlamentsmandats direkt vor dem Obersten Gerichtshof verhandelt wurde, ist dort inzwischen verurteilt worden.⁴¹ Jedes Erscheinen eines der Angeklagten vor dem Untersuchungsrichter und dann vor Gericht wird von Protesten der Anhänger des „Prozesses“ begleitet, die die strafrechtliche Verfolgung der Politiker, die „die Urnen aufstellten“ (wenn auch bisher nur die eines „partizipatorischen Prozesses“ ohne jede rechtliche Wirkung) als undemokratisch verurteilen. Denn es geht offensichtlich darum, die Anerkennung Kataloniens als entscheidungsberechtigter „demos“ zu verhindern.

Alle Schritte, die das katalanische Parlament seit der Wahl Puigdemonts bei der Schaffung von Staatstrukturen unternahm, sowie alle Akte, die als symbolische Schritte auf dem Weg zur Staatswerdung angesehen werden können, werden von der spanischen Regierung nicht mit ernstzunehmenden Verhandlungsangeboten, sondern systematisch mit Klagen vor dem Verfassungsgericht beantwortet. Ebenso routiniert nimmt das Gericht dann diese Klagen zur Beratung an. Die angegriffenen Akte und Deklarationen werden damit automatisch bis zur Entscheidung in der Hauptsache suspendiert. Die Entscheidung erfolgt dann in sehr unterschiedlichen Zeitabständen; bei der Parlamentsresolution vom 9.11.2015 in der Rekordzeit von 22 Tagen. Der Verdacht liegt nahe,

38 Ausführlich in: Nagel, Klaus-Jürgen 2017: Prozess dem „Prozess“ in Katalonien? Das Gerichtsverfahren gegen Artur Mas und andere in seinem Kontext, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 10, 1-2, Juni, S. 137-155. Zur möglichen spanischen Gesamtstrategie vgl. Strubell, Michael 2016: The Catalan Independence Process and Cold Repression (2003-2016), in: *Treatises and Documents. Journal of Ethnic Studies* 77, S. 5-30.

39 Vgl. *La Vanguardia* vom 14.03.2017.

40 Vgl. *Ara* vom 18.03.2017; *La Vanguardia* vom 03.06.2017; *Ara* vom 29.06.2017.

41 Ausschluss von öffentlichen Ämtern für ein Jahr und einen Monat und 30000 Euro Geldstrafe; vgl. *La Vanguardia* vom 23.03.2017. Diese vier Politiker sollen mit ihrem Vermögen für die Kosten des 9-N (etwas mehr als fünf Millionen Euro) einstehen; dieses Verfahren ist ebenfalls noch nicht abgeschlossen.

dass der Zeitplan auch politischen Vorgaben folgt. Die routinierte „Aburteilung“ von Entscheidungen und Gesetzen des katalanischen Parlaments wird häufig mit dem Hinweis begleitet, nur eine Änderung der spanischen Verfassung könne daran etwas ändern. Der Vorschlag erscheint den *independentistes* angesichts seiner Unrealisierbarkeit als zynisch, die Sezession, wie schwierig sie auch sei, erscheint ihnen hingegen immer noch wahrscheinlicher als eine zufriedenstellende Verfassungsänderung (die der katalanischen Stimmen nicht bedürfte). War nicht sogar der einfachere Weg eines neuen Statuts 2010 gescheitert?

Das Verfassungsgericht erhielt durch das von der PP-Mehrheit vor der spanischen Wahl von 2015 noch eilig durchgepeitschte neue Verfassungsgerichtsgesetz⁴² auch die Möglichkeit, seine Urteile selbst zu exekutieren, muss also nicht mehr auf Staatsanwälte und Strafgerichte warten. Bisher hat das Gericht zwar häufig mit dem Einsatz dieser neuen Waffe gedroht, sie aber noch nicht genutzt, wohl auch, um nicht noch stärker als Erfüllungsgehilfe der Exekutiven dazustehen.

Der Einsatz des Verfassungsgerichts beschränkt sich nicht nur auf die großen symbolischen Akte. Auch katalanische Gesetze etwa gegen den Wohnungsleerstand, zur Sicherstellung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern, über die Lokalverwaltung, zur Sicherung der Stromversorgung nichtzahlungsfähiger Familien, zur Besteuerung von Bankdepots, zur Einführung einer Steuer auf audiovisuelle Medien zur Finanzierung der katalanischen Filmindustrie wurden ganz oder teilweise auf Antrag der spanischen Regierung suspendiert. Selbst das Verbot des Stierkampfs in Katalonien ist inzwischen vom spanischen Verfassungsgericht wieder aufgehoben worden, da Katalonien keine Kompetenz über ein nationales Kulturgut Spaniens habe. Die ebenfalls in hoher Zahl (über 50) anhängigen Anträge der katalanischen Regierung, spanische Normen ganz oder teilweise für verfassungswidrig zu erklären, liegen dagegen lange auf Eis und ihre Annahme zur Beratung hat keine juristischen Folgen.

Besondere symbolische Bedeutung haben jetzt (Juli 2017) die Verfahren gegen die Präsidentin des katalanischen Parlaments Carme Forcadell. Forcadell war vor ihrer Wahl ins Parlament 2015 langjährige Präsidentin der ANC und ist daher eine bei Unabhängigkeitsgegnern besonders umstrittene Politikerin. Sie wird von der spanischen Regierung unter anderem dafür verantwortlich gemacht, die Resultate und Empfehlungen des die katalanische Verfassung vorbereitenden Ausschusses des katalanischen Parlaments (der nur ein Beratungsausschuss war) durch die Zulassung ihrer Verabschiedung im Plenum zu einem Parlamentsbeschluss erhoben zu haben. Unter den Empfehlungen findet sich das unilaterale Referendum. Damit habe Forcadell die Vorgabe des Verfassungsgerichts, jede Initiative zu stoppen, die als verfassungswidrig angesehene Parlamentsresolution vom 9.11.2015 doch noch umzusetzen, umgangen. Ein weiterer „Fall Forcadell“ entstand durch die Parlamentsresolution vom 6.10.2016, da dort das Referendum angekündigt wurde. Die Resolution wurde suspendiert und inzwischen auch entgültig kassiert. Ermittelt wird in dieser Sache nicht nur gegen Forcadell, sondern

42 Nach Aussage von PP-Politikern wie *Xavier García Albiol* durchaus eine *lex Mas* (vgl. CNA vom 01.09.2015; Deia vom 02.09.2015; Ara vom 02.09.2015).

auch gegen diejenigen Mitglieder des Parlamentspräsidiums, die für die Abstimmung im Parlament votierten und sich damit nach Ansicht der Staatsanwaltschaft der Rechtsbeugung und des Ungehorsams gegen eine Gerichtsentscheidung schuldig machten. Ausgenommen von der Anklage wurde anfänglich das Präsidiumsmitglied Joan Josep Nuet; Mitglied der exkommunistischen und der Liste CSQP angehörenden EuiA. Nuet hatte zwar genauso abgestimmt wie die Beschuldigten, aber die Staatsanwaltschaft hielt ihm zugute, kein Befürworter der Unabhängigkeit zu sein. Forcadell und die Parlamentsmehrheit sehen daher in ihrer *independentistischen* Gesinnung, aber nicht in der Tat selbst, die wahre Ursache der Strafverfolgung. Daraufhin wurden die Ermittlungen auch gegen Nuet wieder aufgenommen, der - wie die anderen - inzwischen im Anklagezustand ist.⁴³

Forcadell und andere Mitglieder des Präsidiums haben inzwischen auch die Abstimmung über das neue Haushaltsgesetz zugelassen, in dem Gelder für die Veranstaltung von Volksabstimmungen eingeplant wurden. Zentralregierung, PP und C's reichten Klagen beim TC ein. Die entsprechenden Artikel des Haushaltsgesetzes wurden teilweise suspendiert, außerdem wurde untersagt, das allgemein für Wahlen und Abstimmungen bereitgestellte Geld für die Volksabstimmung zu verwenden.⁴⁴

Die hier vorgelegte Liste der anhängigen Gerichtsverfahren ist bei weitem nicht vollständig. Vor niederen Instanzen werden heute (Juli 2017) über 400 politisch motivierte Fälle verhandelt, zum Beispiel Klagen wegen zweckwidriger Verwendung öffentlicher Gelder gegen Gemeinden, die Beiträge an Gemeindeverbände abführen, die für die Unabhängigkeit arbeiten.

Auch die Polizei ist bei der Bekämpfung des Separatismus tätig. Für Maßnahmen von Innenministerium und Polizei verwendet die katalanische Presse gern den Begriff der „operació Catalunya“. Inwieweit es sich bei den durch durchgesickerte Dokumente und öffentliche Zeugenaussagen von Polizisten dokumentierten Planungen und Maßnahmen wirklich um eine konzertierte Aktion handelt und welche Haussuchungen, Ermittlungen und Verhaftungen dazu zu rechnen sind (oder in die normale Bekämpfung der auch in Katalonien weitverbreiteten Praktiken von illegaler Parteifinanzierung, Steuerhinterziehung und Korruption gehören) ist umstritten. Am besten dokumentiert sind die Absprachen zwischen dem früheren spanischen Innenminister Jorge Fernández Díaz und dem ex-Direktor der katalanischen Behörde zur Verhinderung von Steuerbetrug, De Alfonso, zur Verwendung der Ressourcen der Behörde zur gezielten Untersuchung der Geschäfte katalanischer Politiker und ihrer Verwandten, mit dem Ziel, Verdachtsmomente zu finden, um diese zu diskreditieren; eine Praxis, die in der Presse unter Verweis auf russische Vorbilder gern als das Beschaffen von *Kompromat* bezeichnet wird.

Aus dem Innenministerium sollen nach Presseberichten Mittel in Millionenhöhe für Unterlagen geflossen sein, die zum Beispiel den früheren Bürgermeister von Barcelona, Xavier Trias, verdächtig machten, undeklarierte Konten im Ausland zu unterhalten;

43 Vgl. Ara vom 22.03.2017; La Vanguardia vom 21.04.2017; zum Fall Nuet: La Vanguardia vom 31.05.2017.

44 Vgl. La Vanguardia vom 06.07.2017.

Unterlagen, die sich später als falsch erwiesen. Ähnlich war bei früherer Gelegenheit auch gegen Mas verfahren worden.⁴⁵

Katalonien, das kaum eigene Finanzquellen hat und von der spanischen Regierung nur unterproportional mit Mitteln und vor allem Investitionen bedacht wird, ist auf die Kredite des spanischen Ausgleichsfonds Fondo de Liquidación Autonómica angewiesen. Diese Kredite sind mit Bedingungen verbunden, die von der katalanischen Seite als diskriminierend empfunden werden. Der frühere Finanzminister Mas Colell sprach von einer Anwendung des Verfassungsartikels 155, der die Suspendierung der Autonomie regelt, durch die Hintertür.⁴⁶ Ein gezielter Einsatz des FLA gegen das Referendum als bisher scheint geplant⁴⁷ Versuche der katalanischen Regierung, das eigene Steuereinkommen zu erhöhen, scheiterten auf Antrag der spanischen Regierung am Verfassungsgericht.

4 Das geplante Unabhängigkeitsreferendum

4.1 Was ist geplant?

Der mit der CUP vereinbarte Plan der katalanischen Regierung sieht vor, am 1.10.2017 die Bürger des Landes zu den Urnen zu rufen, um in einer der drei offiziellen Sprachen die folgende Frage zu beantworten: „Wollen Sie, dass Katalonien ein unabhängiger Staat in der Form einer Republik wird?“⁴⁸

Basis des Referendums wird ein Gesetz sein. Zu seiner Verabschiedung werden die Parlamentsferien verkürzt. Referendums- und Übergangsgesetz werden in einem Eilverfahren verabschiedet werden, dazu wurde bereits eine Änderung der Geschäftsordnung vorgenommen.⁴⁹ Der vorliegende Gesetzesentwurf beruft sich auf das Selbstbestimmungsrecht und die Rechtsauffassung des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeit des Kosovo 2010. Das Referendum selbst wird in weitestmöglicher Analogie zu den geltenden spanischen Wahlgesetzen durchgeführt werden, also (im Gegensatz zum 9-N) ohne Beteiligung der in Katalonien ansässigen Ausländer und der 16-18jährigen Jugendlichen, aber unter Einschluss der registrierten Auslandsatalanen. Da Katalonien bisher kein eigenes Wahlgesetz hat, muss eine Wahlbehörde geschaffen werden, die die Abstimmung beaufsichtigt. Das Referendumsgesetz beansprucht Vorrang vor jeglicher ihm eventuell entgegenstehender Norm. Es schützt ausdrücklich alle Beamten,

45 Vgl. Nagel 2017 (Fn. 30).

46 Vgl. La Vanguardia vom 21.11.2015.

47 Vgl. La Vanguardia 25.07.2017.

48 Vgl. La Vanguardia vom 09.06.2017. Außer dem Spanischen und dem Katalanischen wird die Frage auch auf Aranesisch gestellt werden. Die Einschränkung auf die republikanische Regierungsform mag einige Unabhängigkeitsbefürworter abschrecken und wurde kritisiert (vgl. Mas-Colell, Andreu 2017: Data i pregunta: una interpretació, in: Ara vom 11.06.2017), berücksichtigt aber die Standpunkte von ERC und CUP und appelliert an Podemos-Sympathisanten.

49 Diese Änderung wird von der Parlamentsmehrheit, aber nicht von der Mehrheit der dort vertretenen Gruppen getragen und wird vom PP für verfassungswidrig gehalten. Vgl. La Vanguardia vom 31.05.2017 und 07.06.2017.

die bei der Durchführung helfen. Die Abstimmung soll in Räumen stattfinden, die die Gemeinden zur Verfügung stellen. Von den privaten Medien wird im Wahlkampf Pluralität der Berichterstattung verlangt. Den katalanischen öffentlichen Medien wird zusätzlich untersagt, eine der beiden Optionen zu unterstützen.⁵⁰

Keine Aussage wird über den Zensus gemacht, der sich in der Hand der spanischen Autoritäten befindet. Zur Erfassung der Auslandsatalanen, die durchaus wahlentscheidend sein könnten, schuf die Regierung ein neues Register, in das sich bis zum 29.6.2017 allerdings erst circa 5000 Personen eingeschrieben hatten.⁵¹

Bereits seit einigen Monaten laufen Vorbereitungen zur Beschaffung von Material. Im Gegensatz zu anderen Autonomen Gemeinschaften verfügt Katalonien nicht über eigene Wahlurnen und hat deren Kauf geplant, der bisher (Stand: 6.7.2017) aber gescheitert ist.

Für den Fall, dass Beamte aus Furcht vor Sanktionen nicht mitarbeiten (die Gewerkschaften haben bereits Klärungsbedarf angemeldet), will die Regierung doch wieder auf Freiwillige zurückgreifen.⁵² Über 500 Bürgermeister und Stellvertreter folgten der Einladung des Ministerpräsidenten nach Barcelona und bekräftigten ihre Solidarität mit der Regierung⁵³, aber Katalonien hat 948 Gemeinden. Falls dort, wo Bürgermeister vom PP, den C's oder den Sozialisten regieren, Räumlichkeiten verweigert würden, müsste die Generalitat eigene Wahllokale einrichten. Besondere Bedeutung dürfte das Verhalten der Stadtregierung von Barcelona haben, wo mit Ada Colau ja eine mit Podemos verbündete Bürgermeisterin regiert, die zwar grundsätzlich für ein Referendum, aber nicht unbedingt für die Unabhängigkeit ist. Die Bürgermeisterämter könnten - wie in Wahlen - den Zensus veröffentlichen oder auch nicht.⁵⁴ Die praktischen Durchführungsprobleme angesichts der zentralstaatlichen und innerkatalanischen Opposition erschweren es der katalanischen Regierung und der mit ihr verbündeten Kräfte, das Referendum so normal, wahlähnlich und damit auch legitim verlaufen zu lassen wie geplant, und es mag sein, dass die Abstimmung, falls sie stattfindet, doch wieder an den 9-N erinnern wird. Das ist natürlich ihren Gegnern bewusst, die durch viele kleine Schritte gerade dies erreichen wollen (und damit auch eine Senkung der Beteiligung).

4.2 Wird es stattfinden?

Auch in Katalonien gibt es Zweifel daran, ob das Referendum durchgeführt werden kann, und wenn ja, unter welchen Bedingungen und mit welchen Garantien. Jordi Baiget, der für Wirtschaft und Arbeit zuständige Minister (PDECat), wurde aus der Regierung entlassen, weil er meinte, das Referendum ließe sich angesichts der Repressions-

50 Vgl. La Vanguardia vom 05.07.2017.

51 Vgl. Ara vom 29.06.2017. Man schätzt die Gesamtzahl der Auslandsatalanen auf über 280.000. Ziel des Registers war, wenigstens circa 23.000 zu erfassen. An der letzten katalanischen Wahl beteiligten sich 14.781 Auslandsatalanen.

52 Vgl. La Vanguardia vom 15.06.2017.

53 Vgl. Ara vom 30.06.2017.

54 Vgl. ebenda vom 02.07.2017.

maßnahmen der spanischen Regierung am Ende nur als Wiederholung des 9-N durchführen – bloß mit einer erhöhten Beteiligung.⁵⁵

Die Regierung Spaniens hat es vorgezogen, gegen die öffentliche Vorstellung des Gesetzentwurfs nicht offen vorzugehen (polizeiliche Ermittlungen finden statt; Stand 14.07.2017). Sie hat aber deutlich gemacht, dass 24 Stunden nach Veröffentlichung des Gesetzes dasselbe paralysiert würde (durch die Annahme des entsprechenden Antrags der Regierung durch das Verfassungsgericht). Verteidigungsministerin María Dolores de Cospedal erinnerte in feierlichem Rahmen und vor militärischen Zuhörern an die Verpflichtung der Armee und der Guardia Civil, nicht nur die Demokratie und die Verfassung, sondern auch die Integrität und Souveränität Spaniens zu schützen.⁵⁶

Bisher hat die PP-Regierung, die sich auf die Staatsanwaltschaften und Gerichte ebenso verlassen kann wie auf die Unterstützung durch die sozialistische Opposition, auf kontundentere Mittel zur Repression des Unabhängigkeitsprozesses verzichtet. Von der Übernahme der Kommandogewalt über die katalanische Polizei aufgrund des neuen Sicherheitsgesetzes oder nach Erklärung des Ausnahmezustands bis hin zum Versiegeln der Türen der Schulen wurden bereits alle möglichen Maßnahmen in der Öffentlichkeit diskutiert. Wiederholt wurde zum Beispiel von der Vizeregierungschefin und mehreren Ministern mit der Suspendierung der katalanischen Autonomie nach Art. 155 der spanischen Verfassung gedroht; dagegen hat Rajoy dies abgelehnt. Zur Durchführung wäre die Zustimmung des Senats notwendig, der keine Territorialkammer föderaler Art ist und sich in der festen Hand des PP befindet. Es ist aber die Frage, ob eine Suspendierung der Autonomie verhältnismäßig und rechtmäßig wäre – der Artikel wurde noch nie eingesetzt. Der Artikel hat außerdem den Nachteil, nicht schnell genug einsetzbar zu sein. Die Anwendung von Gewalt gegen die Unabhängigkeitsbewegung würde nach Ansicht einiger ihrer Theoretiker genau die „just cause“ liefern⁵⁷, die sie außer der demokratischen Mehrheit noch zu brauchen scheint, um international mehr Verständnis zu finden.

Die Rajoy-Regierung hat wiederholt verkündet, es würde am 1.10. nicht einmal zu einem Referendumsversuch kommen.⁵⁸ Nach der schnell gescheiterten Frühlingsoffensive (als Rajoy 2017 kurzzeitig versuchte, mit Ankündigung lange zurückgehaltener Investitionen und einigen Personalwechseln Katalonien ein freundlicheres Gesicht zu zeigen)⁵⁹ ist die Regierung mit Hilfe der Staatsanwaltschaft und mit Unterstützung der

55 Vgl. ebenda vom 04.07.2017.

56 Vgl. La Vanguardia vom 05.07.2017.

57 Vgl. *Costa, Josep* 2015: El dret a impedir la secessió, in: Ara-cat vom 28.08.2015. Jetzt auch ausführlich in *Costa, Josep* 2017: O secessió o secessió. La paradoxa espanyola davant l'independentisme, Barcelona.

58 Vgl. La Vanguardia vom 22.06.2017. Man würde aber auch nicht mit „Kanonen auf Mücken“ schießen, La Vanguardia vom 29.05.2017.

59 Vgl. *Juliana, Enric* 2017: Ofertes de primavera (dt.: Frühlingsangebote); *Garcia, Lola* 2017: Operació Pal i Pastanaga (dt.: Operation Möhre und Stock), beide in der antisezessionistischen La Vanguardia vom 26.03.2017; Operació diàleg, in: Ara vom 29.03.2017. Sogleich meldeten mehrere Autonome

Gerichte im Kleinkrieg gegen die Vorbereitung des Referendums sehr aktiv. Gegen die für die Ausschreibung der Anschaffung der Urnen zuständige Ministerin Meritxell Borràs und ihren Sekretär Francesc Esteve wurde bereits Klage erhoben.⁶⁰ Für den Auslandszensus verantwortliche Mitarbeiter der Regierung und der zuarbeitenden Firmen werden von der Guardia Civil verhört.⁶¹ Beamte, die erwägen, am 1.10. zu helfen, werden mit Entlassung aus dem Dienst bedroht.⁶² Firmenkontakte der Generalitat werden systematisch von der Guardia Civil auf mögliche Zusammenarbeit bei der Vorbereitung des Referendums untersucht.⁶³ Vertreter von Firmen, die Urnen liefern wollten, wurden polizeilich vorgeladen, die Firmen wurden von der spanischen Regierung darauf hingewiesen, gelieferte Produkte eventuell nicht bezahlt zu bekommen.⁶⁴ Die Gerichtsentscheidungen des Verfassungsgerichts erfolgen gerade jetzt in schnellem Rhythmus, auch wenn die Klagen teilweise seit Jahren anhängig waren.⁶⁵ In diesem Klima wird ein zeitweiliges Chaos bei der Passabfertigung am Flughafen als Strafmaßnahme gegen den „Prozess“ empfunden.⁶⁶

4.3 Wer würde gewinnen?

Die kompromisslose Verweigerung jedweger Volksabstimmung und jeder Verhandlung über eine solche zusammen mit einer dosierten Repressionstrategie haben dazu beigetragen, den katalanischen Unabhängigkeitsprozess, der von etwa der Hälfte der Katalanen unterstützt wird⁶⁷, immer wieder zum Schließen der Reihen zu bewegen. Der höchste Anteil von *independentistes* wurde mit 57 Prozent im Oktober 2012 gezählt. Seit Ende 2014 schwanken die Zahlen von Unabhängigkeitsbefürwortern wie -gegnern zwischen 48 und 43 Prozent, und manchmal führen die einen, manchmal die anderen.⁶⁸ In Spanien dagegen steigen langfristig die Zahlen derjenigen, die eine Rezentralisierung wollen.

Gemeinschaften Bedenken wegen einer angeblichen Bevorzugung Kataloniens an, die Rajoy sofort zurückwies. Die Offensive verpuffte schnell.

60 Vgl. La Vanguardia vom 17.05.2017; Ara vom 21.06.2017.

61 Vgl. Ara vom 29.06.2017.

62 Vgl. unter anderem la Vanguardia vom 11.06.2017 und Ara vom 17.06.2017.

63 Vgl. La Vanguardia vom 04.04.2017.

64 Vgl. Ara vom 13.07.2017.

65 So entschied das TC gegen Paragraphen des Verbraucherschutzgesetzes (genauer: gegen das Recht darauf, in katalanischer Sprache bedient zu werden), des Kinogesetzes (das heißt Halbierung der Sendequote katalanischer Filme), des Integrationsgesetzes (die zeitliche Reihung der Katalanischkurse vor den Kastilischkursen); vgl. La Vanguardia vom 05.07.2017. Zugleich erfolgte die Entscheidung gegen die Verwendung des Begriffs „afers exteriors“ (Auswärtige Angelegenheiten), ebenda vom 22.06.2017.

66 Auch weil die Abfertigung in Madrid weiter gut funktionierte.

67 Nach den in der Vanguardia am 9.1.2017 veröffentlichten Zahlen des Instituts GAD3 sind 76,6 Prozent der Katalanen für ein Referendum, 19,7 Prozent dagegen. 42,3 Prozent würden für die Unabhängigkeit stimmen, 41,9 Prozent dagegen.

68 Vgl. Rodón, Toni/Sanjaume, Marc 2017: Un Passeig pel Saló dels Passos Perduts: l'evolució del debat territorial a Catalunya, in: Debats 131, 1, S. 91-109; La Vanguardia vom 31.03.2017.

Nach Veröffentlichung der Frage, die am 1.10.2017 gestellt werden soll, publizierte die unabhängigkeitsfreundliche Zeitung Ara eine Umfrage, derzufolge 64,2 Prozent der Katalanen teilnehmen würden; also eine gemessen an der Beteiligung an katalanischen Parlamentswahlen etwa durchschnittliche Zahl. Unter allen Befragten waren 42,3 Prozent für das Ja, 38,9 Prozent für Nein und 18,8 Prozent unentschieden oder machten keine Aussage. Unter denen, die vorhatten, zur Urne zu gehen, waren die Ergebnisse: 67, 14 und 19 Prozent.⁶⁹ Erwartungsgemäß folgen viele Unabhängigkeitsgegner der Ansicht der spanischen Regierung, der zufolge schon das Referendum selbst illegal ist. Aber nach wie vor verteidigen wesentlich mehr Katalanen das verweigerte „Recht auf Entscheidung“ als die Unabhängigkeit selbst.

Besonders interessant wird die Frage werden, ob die Anhängerschaft der Kandidaturen von Podemos und Barcelona en Comú den Weg zu den Urnen finden wird. Sollte die Wahlbeteiligung unter die des 9-N fallen, wird das für die Unabhängigkeitsbefürworter eine Niederlage sein. Ein erster Test wird die Beteiligung an den Massendemonstrationen am Nationalfeiertag (11.09.) sein.

Natürlich bezieht sich der gegenwärtige Kleinkrieg darauf, die Wahlbeteiligung zu beeinflussen. Wie ähnlich wird der 1.10. einem „echten“ Referendum sein? Wieviele Urnen werden wo geöffnet?⁷⁰

5 Was passiert danach?

Falls das Referendum aufgrund von Repression nicht stattfinden kann, schlägt die ANC eine Unabhängigkeitserklärung vor.⁷¹ Auch ERC-Chef Oriol Junqueras und die CUP haben sich dementsprechend geäußert.⁷² Falls das Referendum stattfindet, so ist daran zu erinnern, dass ein Quorum nicht vorgesehen ist, die Veranstalter fühlen sich eigener Aussage nach an das Ergebnis in jedem Fall gebunden. Im Falle des Sieges der „ja“-Option wird die Unabhängigkeit erklärt. Im Fall des Sieges des „Nein“ wird die Regierung den Weg für Neuwahlen freimachen. Es bleibt abzuwarten, ob auch bei niedriger Beteiligung an einem möglicherweise wirksam gestörten Referendum so verfahren wird. Alternativ böte sich an, Neuwahlen als Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung zu veranstalten.⁷³

69 Vgl. die Ergebnisse: in Ara vom 18.06.2017.

70 Vgl. Puig, Xavier 2017: El referèndum de la mobilització permanent, in: El Temps vom 20.06.17. Möglicherweise könnten die Polizeikräfte (die spanischen und die katalanischen, deren Kommando die Madrider Regierung übernehmen würde) gerade einmal sieben Prozent der Wahllokale wirksam schließen.

71 Vgl. La Vanguardia vom 16.03.2017. Bei Suspendierung des katalanischen Parlaments soll eine „Versammlung der Gewählten“ unter Einschluss der kommunalen Ebene dessen Funktionen übernehmen.

72 Vgl. La Vanguardia vom 19.04.2017. So stand es schon am 09.11.2016 in der Parlamentsdeklaration.

73 In gewisser Weise hätte sich dann der Kreis geschlossen – auch nach dem 9N führte ja der Weg zu Wahlen (den „plebiszitären“ von 2015), mit denen wir unseren Artikel begannen.

Auch die spanische Regierung setzt auf Neuwahlen, geht allerdings von einem Nichtstattfinden des Referendums aus. In Neuwahlen würde Umfragen zufolge die ERC die PDECat überholen, die CUP würde an Sitzen verlieren, der Gesamtanteil der *independentistes* im Parlament würde eher sinken;⁷⁴ vielleicht sogar unter die absolute Mehrheit. Aber diese Aussagen beziehen sich auf die normale Sonntagsfrage, nicht auf Neuwahlen nach einem gescheiterten oder verlorenen Referendum. Voraussagen über das Verhalten der Akteure (einschließlich des Volks) nach dem Stichtag sind eben Teil der Politik, die darauf zielt, das zu beeinflussen, was am 1.10. geschieht.

74 La Vanguardia vom 20.06.2016, 31.03.2017.

Bosnien-Herzegowinas Powersharing-Modell in der Krise: Wege in einen funktionierenden Bundesstaat¹

Sabine Riedel

1. Bosnien-Herzegowinas Erfahrungen mit dem Föderalismus

Dieser Artikel über die derzeitige Lage des Bundestaates Bosnien-Herzegowina versteht sich als Beitrag zu aktuellen Föderalismusdebatten in Europa. Diese findet man auf den politischen Agenden zwar nicht an oberster Stelle. Sie sind es aber Wert, von den verantwortlichen Entscheidungsträgern mehr beachtet zu werden. Denn gut 22 Jahre nach dem Friedensvertrag von Dayton (1995) ist das föderale Staatsmodell auf dem Balkan in Misskredit geraten, weil es die interethnischen Konflikte nicht lösen konnte. Unverändert verfolgen separatistische Kräfte in den beiden Entitäten Bosnien-Herzegowinas (BiH) die Auflösung des Gesamtstaats. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) dagegen hat der Bundesstaat als Instrument zur Lösung innerstaatlicher Konflikte um die Verteilung von Entscheidungskompetenzen und Finanzmitteln kaum an Strahlkraft verloren. Im Gegenteil wird in einigen Mitgliedstaaten darüber diskutiert, ob föderale Strukturen geeignet sind, regionalen Forderungen nach staatlicher Unabhängigkeit entgegen zu kommen oder diese sogar einvernehmlich zu überwinden. Dies ist aktuell ein Thema im Vereinigten Königreich in Bezug auf Schottland und Nordirland oder auch in Spanien gegenüber Katalonien.² Wie die folgende Analyse zeigt, könnten die Erfahrungen aus Südosteuropa dabei äußerst hilfreich sein. So wird herausgearbeitet, dass die prekäre Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas nicht auf den Föderalismus an sich zurückzuführen ist. Vielmehr liegt deren Ursache in einem bestimmten bundestaatlichen Konzept, dass einer ethnischen Teilung Vorschub leistet. Dieses unterminiert nicht nur den Zusammenhalt der Staatsbürger als Wertegemeinschaft, die sich auf eine gemeinsame Verfassung stützt, sondern ermöglicht auch solchen externen Kräften eine direkte Einflussnahme, durch die der schleichende Staatszerfall begünstigt wird.

Ein Blick auf die europäische Staatenwelt zeigt zudem, dass eine überwiegende Zahl immer noch zentralstaatlich ausgerichtet ist und es nur wenige tatsächliche Föderationen gibt, die ihren Regionen vollumfänglich den Status von Gliedstaaten und damit mehr als Autonomierechte zugestehen.³ Die Skepsis Südosteuropas gegenüber diesem Modell ist also keine Ausnahme. Zudem zeigen Beispiele wie Deutschland, Österreich oder die Schweiz, dass deren Staatlichkeit erst über einen längeren Zeitraum hinweg und nach

-
- 1 Vgl. bosn., serb., kroat.: *Bosna i Hercegovina*. Neben der hier gewählten Schreibweise *Bosnien-Herzegowina*, die eine lange Tradition in der deutschsprachigen Fachliteratur hat, findet man noch andere Varianten, zum Beispiel die populäre Form *Bosnien-Herzegowina* oder als Übersetzung des slawischen Namens *Bosnien und Herzegowina*.
 - 2 Vgl. Riedel, Sabine 2016: Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa, SWP-Studie, S5, April 2016, Berlin, vgl. www.sabinieriedel.de.
 - 3 Vgl. Krumm, Thomas 2015: Föderale Staaten im Vergleich. Eine Einführung, Wiesbaden.

vielen historischen Zäsuren entstanden ist. Ihre heutigen Verfassungen verdanken sie bestimmten historischen und internationalen Kontexten. Schließlich sollte dem Westbalkan zugutegehalten werden, dass er seine eigenen historischen Erfahrungen gemacht hat und diese eigentlich in den aktuellen Diskurs einfließen müssten. So wurde bereits vor mehr als hundert Jahren in Österreich-Ungarn das Föderationsmodell diskutiert, weil sich die zahlreichen Sprachminderheiten benachteiligt fühlten. Dies betraf vor allem die slawischsprachige Bevölkerung, die nach der Okkupation des osmanischen Vilajets Bosna (1878) rund die Hälfte der Gesamtbevölkerung der Donaumonarchie ausmachte. Noch vor der endgültigen Annexion Bosnien-Herzegovinas (1908) arbeiteten österreichisch-ungarische Politiker und Verwaltungsbeamte an Reformplänen. Sie reichten von der Umgestaltung der Donaumonarchie in einen dreigliedrigen Staat bis hin zur Gründung der „Vereinigten Staaten von Groß-Österreich“ bestehend aus 15 Reichsgebieten (vgl. das Konzept von Aurel Popovici).⁴ Eine staatliche Neugliederung entlang ethnisch-sprachlichen Grenzen sollte den drohenden Zerfall der Monarchie aufhalten. Dieser Überlegung schlossen sich selbst Anhänger des Austromarxismus wie Karl Renner an, die ursprünglich die Nation als ein Herrschaftsinstrument des bürgerlichen Staates verstanden und verworfen hatten.⁵ Erst die Bolschewiki sollten diese Idee nach der russischen Oktoberrevolution aufgreifen und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts allmählich in die politischen System Osteuropas einführen.⁶

Im Verlaufe des Ersten Weltkriegs (1914-18) verstärkten sich zunächst die separatistischen Kräfte und besiegelten die Auflösung der Donaumonarchie. Bosnien-Herzegovina schloss sich dem neu gegründeten Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen an, das anfangs dem Staatskonzept eines dreigliedrigen Königreichs folgte, jedoch bald einer jugoslawischen Königsdiktatur unter serbischer Vorherrschaft weichen musste. In dieser Zeit verstärkten sich insbesondere in Bosnien-Herzegovina die interethnischen Spannungen zwischen Serben und Kroaten. Diese Konfliktkonstellation wusste das unter dem Nationalsozialismus expandierende Deutsche Reich für eine territoriale Neuordnung Südosteuropas zu nutzen: Nach der Okkupation im Jahre 1941 löste es Jugoslawien auf und unterstellte Bosnien-Herzegovina dem neuen kroatischen Ustaša-Staat (1941-45). Zudem nahm es die bosnischen Muslime zur Vertreibung und Vernichtung von Serben und Juden in seinen Dienst.⁷ Dabei fasste erstmals ein Islamismus in Bosnien Fuß, der nicht etwa religiöse Rechtstraditionen aus der vergangenen osmanischen Zeit wiederaufleben ließ. Vielmehr orientierte er sich an der damals modernen salafistischen Doktrin der Muslimbrüder, die noch heute für die Dominanz islamischen Rechts eintreten.

4 Vgl. *Schwartz, Michael* 2013: Ethnische „Säuberungen“ in der Moderne: Globale Wechselwirkungen nationalistischer und rassistischer Gewaltpolitik im 19. und 20. Jahrhundert, München, S. 371 f.

5 Vgl. *Hartmann, Elke* 2017: Die Reichweite des Staates. Wehrpflicht und moderne Staatlichkeit im Osmanischen Reich 1869-1910, Paderborn, S. 51 f.

6 Ausführlicher in: *Riedel, Sabine* 2015: Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler Umbrüche, Wiesbaden, S. 66 und 69 f.

7 Vgl. *Korb, Alexander* 2013: Im Schatten des Weltkriegs. Massengewalt der Ustaša gegen Serben, Juden und Roma in Kroatien, 1941-45, Hamburg.

Als nach Ende des Zweiten Weltkriegs der föderale Gedanke in Europa wiederauflebte, spielten in Österreich und Deutschland - in Abgrenzung zur nationalsozialistischen Ideologie - ethnische Kriterien zur territorialen Aufteilung der neuen Gliedstaaten keine Rolle mehr, nicht aber so in Osteuropa. In Anlehnung an das sowjetische Föderalismusmodell, das letztlich auf Konzepten des Austromarxismus basierte, erhielten in Tito-Jugoslawien die fünf (süd-)slawischen Sprachgemeinschaften, das heißt Slowenen, Kroaten, Serben, Montenegriner und Makedonier jeweils einen eigenen Nationsstatus und ihre eigenen Teilrepubliken.⁸ Bosnien-Herzegovina, das darüber hinaus ebenfalls über den Status einer Republik verfügte, war dagegen ethnisch so heterogen, dass keine Bevölkerungsgruppe in der Lage war, die Rolle einer ethnisch dominanten „Titular-Nation“ zu übernehmen. Erst mit der Reform der bosnischen Verfassung im Jahre 1963 entschied sich der sozialistische Staat trotz seiner laizistischen Ausrichtung, den bosnischen Muslimen einen Nationsstatus einzuräumen.⁹ Dies war der zweite und diesmal sogar erfolgreiche Versuch einer Rekonstruktion des bosnischen Islam. Seither teilten sich Serben, Kroaten und Muslime (heute Bosniaken) die öffentlichen Ämter nach einem politisch festgelegten Proporz.

Als Anfang 1992 die Unabhängigkeit Bosnien-Herzegovinas auf der politischen Agenda stand, hatten die Bosniaken als Initiatoren nicht die Gründung einer bosnischen Willensnation vor Augen. Vielmehr erhoben sie als Muslime den Anspruch auf eine Führungsrolle, infolgedessen diese Teilrepublik in einen Bürgerkrieg versank. Denn Serben und Kroaten befürchteten eine Islamisierung des Landes und entzogen sich diesem Bedrohungsszenario, in dem sie ihre vermeintlichen Siedlungsgebiete abgespalten.¹⁰ Erst eine Intervention von außen stoppte den weiteren Staatszerfall und gab mit dem Friedensschluss von Dayton im Jahre 1995 Hoffnungen auf einen Neuanfang.

2. Das Powersharing zwischen den Ethnien in der Legitimationskrise

Die internationale Staatengemeinschaft stand unter großem Druck, den Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegovina zu beenden, in dessen Folge über zwei Millionen Menschen vertrieben und circa 100.000 getötet worden waren. Nur unter Zugeständnissen konnte sie offenbar die Gewaltakteure zur Unterzeichnung eines Friedensvertrags bewegen. Ein Kompromiss bestand darin, dass sie den Nationsstatus der Kroaten, Serben und Bosniaken aus dem alten jugoslawischen System übernahmen. Nach der neuen Verfassung gelten sie als „konstituierende Völker“ (engl. constituent peoples), die zum Beispiel allein über das aktive und passive Wahlrecht verfügen. Angehörigen anderer ethnischer

8 Vgl. Riedel 2015 (Fn. 6), S. 66 und 69 f.

9 Vgl. Wieland, Carsten 2000: Nationalstaat wider Willen. Politisierung von Ethnien und Ethnisierung der Politik. Bosnien, Indien, Pakistan, Frankfurt/M., S. 227.

10 Vgl. Riedel, Sabine 2005: Der serbisch-kroatisch-muslimisch/bosnjakische Identitätskonflikt, in: *dies.*: Die Erfindung der Balkanvölker. Identitätspolitik zwischen Konflikt und Integration, Wiesbaden, S. 51–68, S. 55.

Gruppen wird dieses Recht vorenthalten.¹¹ Somit wurde der Staat Bosnien-Herzegowina konstituiert, ohne ihn mit einer „bosnischen Nation“ als politische Willensgemeinschaft aller Bürger auszustatten. Dabei hatte bereits der Verfassungsrechtler Georg Jellinek das „Staatsvolk“ als ein konstitutives Element des modernen Staates bezeichnet: „Durch die einheitliche Staatsgewalt wird die Vielheit der Genossen [das heißt der Bürger, S.R.] zur Einheit des Volkes zusammengefasst.“¹² Politikwissenschaftler wie Karl W. Deutsch fügten den drei klassischen Elementen „Staatsterritorium, Staatsvolk und Staatsgewalt“ noch ein viertes Element hinzu, nämlich das der sozialen Kommunikation. Erst durch sie entstehe die moderne Nation als Ausdruck der Zusammengehörigkeit als Wertegemeinschaft.¹³

Der kriegsbedingten Ausgangslage ist des Weiteren zuzuschreiben, dass die ehemalige jugoslawische Teilrepublik Bosnien-Herzegowina nun selbst zu einer Föderation wurde. Dies geschah auf dem Wege einer Zusammenlegung der beiden territorialen Einheiten, die ursprünglich die Eigenstaatlichkeit anstrebten, nämlich der (bosniakisch-kroatischen) Föderation Bosnien-Herzegowina (FBiH) und der Serbischen Republik (SR). Die verantwortlichen Konstrukteure des Dayton-Vertrags hofften darauf, dass beide Entitäten ein System der „checks and balances“ bilden und letztlich den Gesamtstaat stabilisieren werden.¹⁴ Mit diesem pragmatischen Vorgehen nahmen sie eine Reihe von Widersprüchen in Kauf, zum Beispiel die äußerst asymmetrischen Verwaltungsstrukturen: Während der serbische Teilstaat seinen vormals zentralstaatlichen Aufbau beibehielt, setzt sich die bosniakisch-kroatische Entität ihrerseits aus zehn Kantonen zusammen. Inkonsistent geblieben ist zudem die Namensgebung: Während der Gesamtstaat die eigentliche Föderation ist, wurde diese Bezeichnung von der bosniakisch-kroatischen Entität vereinnahmt, obwohl diese im völkerrechtlichen Sinne gerade kein Staat darstellt. Schließlich ist auch die Bezeichnung Bosnien-Herzegowina irreführend, weil dieser Doppelname nichts mit dem föderalen Staatsaufbau zu tun hat. Das historische Gebiet der Herzegowina ist bereits in osmanischer Zeit in der Großprovinz Eyalet bzw. späteren Vilayet Bosna aufgegangen und hat seitdem nie wieder eine eigene Verwaltungseinheit bildete, selbst nicht während der österreich-ungarischen Okkupation. Heute erstreckt sich die geographische Region Herzegowina über drei südwestlich gelegene Kantone der Föderation BiH und den südöstlichen Teil der SR.

Diese konzeptionellen Mängel in der föderalen Struktur des Gesamtstaates sind bis heute Ausgangspunkt für diverse Forderungen nach einer Staatsreform. Daran beteiligen sich prominente Politiker aller drei anerkannten Nationen, allerdings mit völlig unter-

11 Vgl. *Dayton Peace Agreement* 1995: Office of the High Representative (OHR), The General Framework Agreement: Annex 4: Constitution of Bosnia and Herzegovina, 14.12.1995. http://www.ohr.int/?page_id=63255 (30.06.2017).

12 Jellinek, Georg 1914: Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin, S. 426. <https://archive.org/stream/allgemeinestaats00jelliala#page/424/mode/2up> (30.06.2017).

13 Vgl. Deutsch, Karl W. 1972: Nationenbildung, Nationalstaat, Integration, Düsseldorf.

14 Vgl. Stahn, Carsten 2002: Föderalismus im Dienste der Friedenssicherung – Bosnien-Herzegowina unter dem Friedensabkommen von Dayton, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 388-403, insb. 390 f. und 394.

schiedlichen Zielen: So hält zum Beispiel der Präsident der Serbischen Republik (SR) Milorad Dodik die Abspaltung seiner Entität als Drohkulisse aufrecht, um bestimmte Positionen und Interessen seiner Partei durchzusetzen. Am 15.4.2015 verabschiedete die Allianz der Unabhängigen Sozialdemokraten (SNSD) auf ihrem fünften Parteikongress die Deklaration „Die Serbische Republik – freie und unabhängige Zukunft und Verantwortung“.¹⁵ Darin kündigt sie für das Jahr 2018 ein Referendum über die Unabhängigkeit der SR an, sollte aus ihrer Sicht der Friedensprozess von Dayton bis dahin ergebnislos bleiben.¹⁶ Im Übrigen halten die bosnischen Serben die Forderung nach Unabhängigkeit ihrer Entität mit einer EU-Mitgliedschaft des Gesamtstaats Bosnien-Herzegovina für vereinbar.

Durch eine derartig unversöhnliche Position wie die der Serben kommen Hardliner der anderen beiden Nationen in die Vorderhand wie zum Beispiel Bakir Izetbegović. Als Vorsitzender der bosniakischen Partei der Demokratischen Aktion (SDA) und Vertreter der Bosniaken im dreiköpfigen Staatspräsidium steht er zwar für den Erhalt des Gesamtstaats, doch nicht ohne für seine Nation eine Führungsrolle zu beanspruchen. Dabei kann er sich unter anderem auf die demographische Entwicklung stützen, wonach der bosniakische Bevölkerungsanteil laut letztem Zensus von circa 44 (1991) auf 50,1 Prozent (2013) bzw. auf 1,77 Millionen angestiegen ist.¹⁷ In der Föderation BiH liegt ihr Anteil erwartungsgemäß noch höher, nämlich bei 70,3 Prozent. Nach Lesart der SDA ist die ethnisch-nationale Identität der Bosniaken aufs engste mit dem Islam verbunden, so dass sie den Staat in der Pflicht sieht, dieses kulturelle Erbe zu pflegen. Darunter fällt auch die finanzielle Förderung ihrer Religionsgemeinschaft, die sie in ihrem Parteiprogramm aus dem Jahre 2015 in aller Deutlichkeit fordert.¹⁸ Des Weiteren plä-

15 Vgl. Dodikov SNSD usvojio Deklaraciju o samostalnoj RS [Die SNSD Dodiks hat die Deklaration über eine unabhängige Serbische Republik angenommen] in: TV-N1 vom 25.04.2015. <http://rs.n1info.com/a54953/Svet/Region/Deklaracija-SNSD-o-nazavisnosti-RS.html> (30.06.2017).

16 Vgl. Dodik, Milorad 2015: Deklaracija – Republika Srpska – Slobodna i samostalna budućnost i otgovornost [Deklaration – Die Serbische Republik – freie und unabhängige Zukunft und Verantwortung], Sarajevo, 25.04.2015. <http://www.snsd.org/images/dokumenti/deklaracija-predsjednik.pdf> (30.06.2017).

17 Vgl. Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina 2016: Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013, Final Results, Sarajevo, Juni 2016, S. 54. <http://popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvoIzdanje.pdf> (30.06.2017).

18 Dort heisst es: „Odnosi između države i vjerskih zajednica i njihovo mjesto u društvu treba da budu regulirani kao u zemljama demokratskog svijeta i prilagođeni bh. prilikama, podrazumijevajući pravo na zdravstveno i penziono osiguranje svih vjerskih službenika [Die Beziehungen zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften und deren Platz in der Gesellschaft sollten wie in den Ländern der demokratischen Welt geregelt und den bosnischen Gegebenheiten angepasst werden, was das Recht auf eine Kranken- und Rentenversicherungen aller religiösen Beamten einschließt.]“ Vgl. SDA 2015: Programska deklaracija šestog kongresa SDA, Sarajevo, 26.05.2015, S. 6. <http://sda.ba/home/wp-content/uploads/2015/06/PROGRAMSKA-DEKLARACIJA-SDA.pdf> (30.06.2017). Anm.: Die Forderung nach einer Bezahlung „religiöser Beamter“ würde eine Privilegierung der Muslime bedeuten, weil Religion und Staat getrennt sind. Sie ist einer der strittigen Punkte im Grundvertrag zwischen der Muslimischen Gemeinschaft und dem bosnischen Staat, der Ende 2015 publiziert wurde, jedoch noch nicht in Kraft getreten ist. Vgl. das Originaldokument: Osnovni ugovor između Bosne i Hercegovine i Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini [Die Grundvertrag zwischen Bosnien-Herzegovina und der Islamischen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegovina] in: Klix vom 08.11.2015,

diert sie für eine Mitgliedschaft des Gesamtstaats in der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC), der zur Zeit 56 Staaten der muslimischen Welt angehören.¹⁹ Ähnlich wie die bosnischen Serben der SNSD, erkennen auch die Anhänger der SDA in ihren speziellen Forderungen keinen Widerspruch zum Beitritt ihres Landes zur EU.

Einer Übertragung der islamisch-bosniakischen Identität auf den Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina stellen sich nicht nur die bosnischen Serben in den Weg, auch viele der bosnischen Kroaten wollen sich für einen solchen Fall gewappnet sehen. So haben Hardliner aus den Reihen der Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) in Bosnien-Herzegowina Zulauf. Sie schlagen eine Verfassungsreform vor, in deren Rahmen sie einen eigenen kroatischen Teilstaat nach Vorbild der SR fordern. Ihrem Vorsitzenden Dragan Čović zufolge soll der Gesamtstaat zukünftig aus vier Entitäten bestehen; jeweils aus einem Teilstaat für Kroaten, Bosniaken und Serben und der gemeinsamen Hauptstadt Sarajevo als vierter Entität.²⁰ Damit sind Forderungen auf die aktuelle politische Agenda gerückt, die schon während des Bürgerkriegs erhoben worden waren.²¹ Doch im Unterschied zur damaligen Situation stehen heute viele Bürger dem ethnischen Proporzsystem kritisch gegenüber. Viele teilen die Erfahrung, dass diese „ethnischen Trennlinien“ der Entwicklung des Landes in den letzten 20 Jahren geschadet habe: „Vor jeder Wahl werden alte Ängste aufgepumpt, damit die Leute doch wieder für die nationalen Parteien stimmen. [...] Denn die haben nur ein Ziel: dass die Lage so bleibt, wie sie ist,“²² so eine Stimme aus der Bevölkerung.

3. Konkurrenz zwischen föderaler und zentralstaatlicher Ebene

Das ethnische Proporzsystem ist nicht der einzige Konstruktionsfehler des Dayton-Vertrags. Ein weiterer Faktor schwächt das föderale Gefüge Bosnien-Herzegowinas bis heute, nämlich seine mangelnde innere Souveränität. So wurde mit dem Friedensvertrag zwar die Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas formell wiederhergestellt, nicht aber seine innere Souveränität; das heißt das Recht, seine inneren Angelegenheiten vollumfänglich selbst zu regeln. Denn die höchsten politischen Entscheidungsbefugnisse liegen in der Hand des Friedensimplementierungsrats (engl. Peace Implementation Council, PIC) unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen (VN): Im Jahre 1995 hatten sich insgesamt 55 Länder und Agenturen zu diesem Gremium zusammengefunden, um sich

<https://www.klix.ba/vijesti/bih/poslije-nekoliko-mjeseci-skrivanja-dokumenta-pogledajte-ugovor-islamske-zajednice-i-bih/151108064#1> (07.08.2017).

19 Vgl. SDA 2009: Programska deklaracija, Sarajevo, 26.05.2009, S. 5, <http://www.sda.ba/dokumentaSDA/PROGRAMSKA%20DEKLARACIJA.pdf> (07.08.2017).

20 Vgl. HDZ Bosne i Hercegovine: Program. Ustavne promjene – samo one koje rješavaju hrvatsko nacionalno pitanje u BiH [Programm. Verfassungsänderung – nur eine solche, die die kroatische nationale Frage in Bosnien-Herzegowina beantwortet], [ohne Ort und Datum]. www.hdzbih.org/ustavne- (30.06.2017).

21 Vgl. Herzegowina: Kampf um alte Kriegsziele geht weiter, in: Der Standard vom 02.05.2017.

22 Zitiert aus: Roser, Thomas 2017: Bosniens unendliche Nachkriegszeit, in: Die Presse vom 04.04.2017.

am Wiederaufbau Bosniens zu beteiligen.²³ Sie bestellten als ausführendes Organ einen Lenkungsausschuss mit elf internationalen Vertretern: Diese wurden aus Japan, Russland, Kanada, USA, Frankreich, Deutschland, Italien, dem Vereinigten Königreich, vom EU-Ratspräsidenten, der EU-Kommission und der Türkei, die sich als offizielle Vertreterin der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) engagierte, entsandt. Aus diesem Kreis bestimmt seither der PIC einen Hohen Repräsentanten (OHR) in Bosnien-Herzegowina, der über eine legislative und exekutive Hoheitsgewalt verfügt und nur noch vom PIC kontrolliert werden kann.

Diese Machtfülle des OHR war ursprünglich nur für eine Übergangszeit gedacht,²⁴ um die zentrifugalen Kräfte der beiden nach Unabhängigkeit strebenden Entitäten zu bannen und eine gesamtstaatliche Entwicklung auf den Weg zu bringen. Kaum zwei Jahre später beschloss der PIC auf seiner Tagung in Bonn (10.12.1997), den OHR mit zusätzlichen Befugnissen auszustatten, um etwa Politiker oder Verwaltungsbeamte ihrer Ämter entheben zu können oder neue Gesetze ohne Gesetzgebungsverfahren zu erlassen.²⁵ Damit vergrößerten sich allerdings die konzeptionellen Widersprüche der Nachkriegsordnung: Während das föderale Modell einer effektiven Machtteilung dienen sollte, kam es zu einer Machtkonzentration in den Händen des OHR, die immer deutlicher die Form einer Protektoratsverwaltung annahm.²⁶ Umso mehr interessiert die Frage, ob damit tatsächlich Korrekturen am politischen System im Interesse einer Konsolidierung des Friedensprozesses erreicht werden konnten.

Wie zahlreiche Analysen zeigen, nutzte der OHR seine neuen Vollmachten nicht dazu, die entstandene „Ethnokratie“ aufzuweichen und etwa als Gegenmodell eine bosnische Willensgemeinschaft zu stärken, die ethnisch neutral wäre und im politischen Sinne tatsächlich als Souverän des bosnischen Gesamtstaates gelten könnte. Im Gegenteil bestanden die ersten Korrekturversuche darin, „Gerechtigkeitslücken“ im ethnischen Proporzsystem zu schließen. Dabei orientierte er sich an den Gutachten der Venedig-Kommission des Europarats (engl. European Commission for Democracy through Law), in der Experten des Verfassungs- und Völkerrechts aus 58 Ländern mitarbeiten. Zwei richtungsweisende Stellungnahmen gab diese Kommission im Jahre 2001 ab: Zunächst ermahnte sie die beiden Entitäten, insbesondere die Serbische Republik, den Grundsatz der drei „konstituierenden Völker“ in die Verfassungen ihrer jeweiligen Enti-

23 Vgl. *Office of the High Representative (OHR): The Peace Implementation Council and its Steering Board.* http://www.ohr.int/?page_id=1220 (30.06.2017).

24 Vgl. Zeh, Juli 2011: Das Übergangsrecht. Zur Rechtsetzungstätigkeit von Übergangsverwaltungen am Beispiel von UNMIK im Kosovo und dem OHR in Bosnien-Herzegowina, Baden-Baden.

25 Vgl. Woelk, Jens 2009: Stagnation oder Integration: die Verfassung Bosniens und Herzegowinas, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 353-366, S. 356 f..

26 Vgl. Rehs, Alexander M. 2006: Von Dayton nach Brüssel – Bosnien und Herzegowina auf dem Wege staatlicher und europäischer Integration, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 430-444, S. 441 f.

tät zu übernehmen.²⁷ Aus dieser privilegierten Stellung der drei Ethnien ergab sich schließlich der notwendige Schritt, jene Bürger vor Diskriminierungen zu schützen, die sich in einer Minderheitenposition befinden oder einer anderen ethnischen Gruppe angehören.²⁸ Mit diesen Reformvorschlägen setzte die Venedig-Kommission der Desintegration und Instabilität des Gesamtstaates infolge seiner ethnisch definierten Verteilungsrechte konzeptionell nichts entgegen. Es blieb vielmehr bei Appellen für eine Verfassungsreform, mit deren Hilfe Kompetenzen der Entitäten auf den Gesamtstaat übertragen werden sollten.²⁹

Diese und andere grundsätzliche Vorbehalte gegenüber dem ethnischen Proporz drangen erstmals durch eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) an eine breite Öffentlichkeit. In ihrem Urteil vom 22.12.2009 stellten die Richter fest, dass die Privilegierung der Kroaten, Serben und Bosniaken als „konstituierende Völker“ unter anderem gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoße. Als Mitglied des Europarats hat Bosnien-Herzegowina die EMRK unterzeichnet und sich damit der Gerichtsbarkeit des EGMR unterstellt. Zudem ist es bereits mit seiner Aufnahme in die UNO im Jahre 1993 sieben Menschenrechtsdokumenten der VN beigetreten.³⁰ Das europäische Gericht sah es nun als erwiesen an, dass verschiedene Bestimmungen der Dayton Verfassung diesen Menschenrechtsstandards widersprechen. Insbesondere diskriminiere das aktive und passive Wahlrecht all jene Bürger, die sich keinem der drei ethnischen Gruppen zuordnen wollen.³¹ Dazu gehören zum Beispiel Kinder von Eltern unterschiedlicher Ethnien mit einer multiplen ethnischen Identität oder Angehörige einer ethnischen Minderheit wie die Roma oder Bürger jüdischen Glaubens. Für die genannte Klage musste sich allein die bosnische Regierung verantworten und die Prozesskosten, einschließlich der Entschädigungen in Höhe von mehr als 100.000 Euro übernehmen. Dabei trägt die Internationale Gemeinschaft eine Mitverantwortung, wenn nicht die entscheidende Verantwortung für den derzeit geltenden Rechtsrahmen. Nicht zuletzt beruhen auch die Machtbefugnisse des OHR als ihr

27 Vgl. *Venice Commission* 2001: Opinion on the implications of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in Case U 5/98 on the Issue of the “Constituent Peoples”, Strasbourg, 12.03.2001. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)006-e) (30.06.2017).

28 Vgl. *Venice Commission* 2001: Opinion on the Draft Law on the Rights of ethnic and national Communities and Minorities in Bosnia and Herzegovina, Strasbourg, 12.07.2001. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)013-e) (30.06.2017).

29 Vgl. *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR)*: Status of 18 International Human Rights Treaties. <http://indicators.ohchr.org/> (30.06.2017).

30 Vgl. *Venice Commission* 2006: Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, Strasbourg, 07.04.2006. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)027-e) (30.06.2017).

31 Vgl. *European Court of Human Rights* 2009: Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgement, Strasbourg, 22.12.2009, vgl. in der Suchmaske: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96491#%20> (30.06.2017).

direkter Vertreter auf dem Dayton-Vertrag. Damit ist er gleichermaßen dem Völkerrecht unterworfen und in der Pflicht, das Urteil des EGMR zu respektieren und umzusetzen.³²

4. Mangelnde innere Souveränität begünstigt externe Einflussnahme

Der Hohe Repräsentant der UN in Bosnien-Herzegowina ist also seit Ende 2009 aufgerufen, die Verstöße einzelner Bestimmungen des Dayton-Vertrags gegen die internationalen Menschenrechtsstandards durch eine Verfassungsreform zu korrigieren. Trotz verschiedener Anläufe ist ihm das bislang nicht gelungen. Dabei hat eigentlich der Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrats (PIC) großes Interesse daran, diese verfassungsrechtlichen Defizite zu beseitigen. Dies gilt besonders für die sechs Vertreter aus den (noch) 28 EU-Mitgliedstaaten; und zwar aus mehreren Gründen: Erstens stellten diese alle bisherigen sieben OHR, beginnend mit Carl Bildt (Schweden) und Carlos Westendorp (Spanien), über Christian Schwarz-Schilling (Deutschland) bis hin zu Valentin Inzko (Österreich), der seit 2009 dieses Amt bekleidet. Zweitens hat die EU mit ihrer Grundrechtecharta (2000) eigene Standards neben der EMRK und den 18 UN-Menschenrechtsdokumenten geschaffen, die beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) einklagbar sind.³³ Schließlich hat die EU mit einem Assoziierungsabkommen Bosnien-Herzegowina die EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt. Voraussetzung dafür ist allerdings die Erfüllung der sogenannten Kopenhagener Kriterien, unter anderem die politischen Kriterien: „Institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten“.³⁴

Man kann davon ausgehen, dass die EU die assoziierte Mitgliedschaft anfangs als ein Instrument einsetzte, um den Reformdruck auf die bosnischen Eliten zu verstärken. So konnte zehn Jahre nach Dayton eine erste Verfassungsrevision auf den Weg gebracht werden. Doch scheiterte sie letztlich an der notwendigen Zweidrittelmehrheit im Parlament des bosnischen Gesamtstaates.³⁵ In dieser Situation hätte die EU die rote Karte zeigen und die Verhandlungen über den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) aussetzen können. Stattdessen entschied sich die EU-Kommission, an ihrer Heranführungsstrategie festzuhalten, so dass der EU-Assoziierungsvertrag bereits im Jahre 2008 unterzeichnet wurde. Dieses inkonsequente Verhalten wiederholte sich im Jahre 2015. Zunächst hatten Jakob Finci und Dervo Sejdić mit ihrer oben er-

32 Vgl. *Badzio, Markus* 2007: Die Entwicklung des OHR seit dem Abkommen von Dayton, in: *Heintze, Hans-Joachim/Epping, Volker* (Hrsg.) 2007: Wiederherstellung staatlicher Strukturen in Nach-Konflikt-Situationen. Theoretische Fragen und Fallstudien, Bochumer Schriften zur Friedenssicherheit und zum Humanitären Völkerrecht, Berlin, S. 46-63, insb. S. 61.

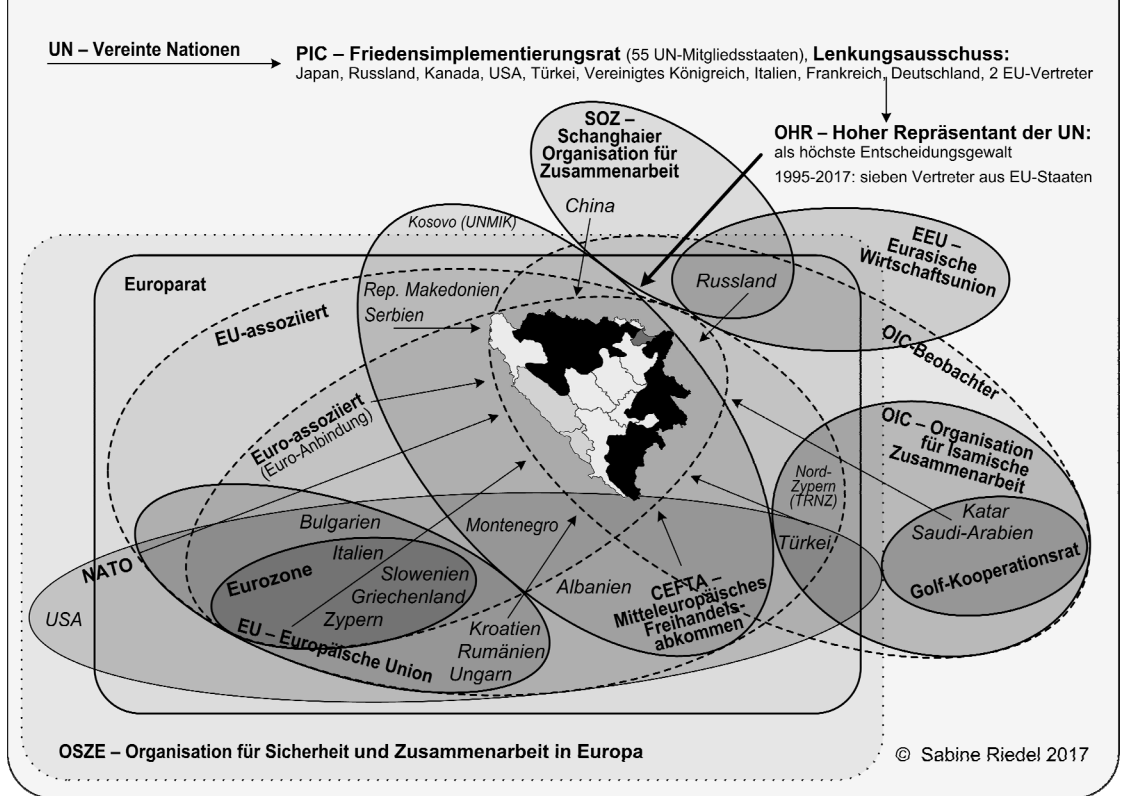
33 Vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: EUR-Lex, Access to European Union law. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (30.06.2017).

34 *Bundesregierung*: Kopenhagener Kriterien, [ohne Ort und Datum]. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar/K/2005-11-22-kopenhagener-kriterien.html> (30.06.2017).

35 Vgl. *Krause, Christina Catherine* 2005: Politischer Kurzbericht. Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sarajevo, 23.05.2005. http://www.kas.de/wf/doc/kas_8849-1522-1-30.pdf?060727113303 (30.06.2017).

wählten Klage vor dem EGMR (2009) auch die EU-Kommission in Zugzwang gebracht. Sie sah sich gezwungen, das SAA noch nicht in Kraft zu setzen, solange das diskriminierende bosnische Wahlrecht nicht reformiert wird.³⁶ Als dasselbe Gericht im Jahre 2014 ein weiteres Urteil zugunsten der Bosnierin Azra Zornić fällte und das Powersharing-Modell auf ethnischer Grundlage erneut für völkerrechtswidrig erklärte,³⁷ hätte die EU Konsequenzen ziehen und den Druck auf die verantwortlichen bosnischen Eliten erhöhen müssen. Dies wäre in ihrem eigenen Interesse gewesen, um den Vorwurf zu entkräften, Mitverantwortung für die Verletzung geltenden Völkerrecht in Bosnien-Herzegowina zu tragen. In dieser Situation entschied sich die EU-Kommission jedoch, das 2008 ausgehandelte SAA auch ohne Verfassungsreform in Kraft zu setzen. Sie gab sich mit einer Absichtserklärung des bosnischen Parlaments zufrieden, die aufgrund einer deutsch-britischen Initiative zustande gekommen war.³⁸

Abbildung 1: Bosnien-Herzegowinas internationale und regionale Verflechtung



36 Vgl. Wölkner, Sabina 2013: Bosnien und Herzegowina, die EU und das Urteil „Sejdic-Finci“. Countdown für Verfassungsreform läuft, in: Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 04.04.2013. http://www.kas.de/wf/doc/kas_33984-544-1-30.pdf?130404180518 (30.06.2017).

37 Vgl. *European Court of Human Rights* 2014: Case of Zornić v. Bosnia and Herzegovina, European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgement, Strasbourg, 15.07.2014. https://www.coe.int/documents/1498993/0/CASE+OF+ZORNIC+v++BOSNIA++AND+HERZEGOVINA_ENG.pdf/82285021-bbec-4ffd-a4a0-72b23225332a (30.06.2017).

38 Vgl. Fuster, Thomas 2015: Unverdienter Erfolg für Bosnien, in: Neue Zürcher Zeitung vom 29.05.2015. <https://www.nzz.ch/meinung/kommentare/unverdienter-erfolg-fuer-bosnien-1.18551109> (30.06.2017).

Nach offizieller Lesart wollten die EU-Vertreter damit verhindern, dass die ethnisch-nationalen Eliten mit ihrer Blockadehaltung den eingeschlagenen Reformprozess verzögern. So beteuerte zum Beispiel der EU-Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, Johannes Hahn: „Die Kommission wird nichts unversucht lassen, um die Behörden des Landes bei der Durchführung der notwendigen Reformen zu unterstützen.“³⁹ Der Öffentlichkeit wurde damit suggeriert, als unterstütze die EU mit ihren Verhandlungen einen souveränen und funktionierenden Staat. Tatsächlich aber regiert sie auf Grundlage der Dayton-Verfassung in Bosnien-Herzegowina an entscheidenden Positionen mit. Denn die EU-Mitgliedstaaten bestellen nicht nur den OHR, sondern sind über ihre Präsenz im Lenkungsausschuss des PIC befugt, dessen legislativen und exekutiven Vollmachten in die eine oder andere politische Richtung zu lenken. Schließlich dominieren sie dieses Gremium, weil dort auch die EU-Kommission und der Europäische Rat vertreten und stimmberechtigt sind. Vor diesem Hintergrund erscheint die plötzliche Inkraftsetzung des SAA in einem anderen Licht. Die EU hat offenbar einen Strategiewechsel vollzogen und völkerrechtliche Aspekte zugunsten ökonomischer und sicherheitspolitischer Interessen in den Hintergrund gestellt.

Aus analytischer Sicht wird die Marginalisierung geltenden Völkerrechts zugunsten geopolitischer Strategien nicht zu einer Konsolidierung des bosnischen Gesamtstaates beitragen. Vielmehr dürfte die Priorisierung ökonomischer und sicherheitspolitischer Fragen die Konkurrenz externer Akteure um Einflussphären weiter anheizen, von der letztlich die ethnisch-nationalen Netzwerke am meisten profitieren. Doch sind die Motive der EU für ihren Strategiewechsel ganz unterschiedlich gelagert. Zunächst soll ein kurzer Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung Bosnien-Herzegowinas geworfen werden, weil sie die entscheidende Basis für die soziale Kohäsion einer politischen Wertegemeinschaft darstellt. Sie ist zugleich die Hauptantriebsfeder für eine assoziierte EU-Mitgliedschaft, insbesondere in der aktuellen Krise: Trotz Hunderter Milliarden US-Dollar an Wiederaufbauhilfen steht das Land heute nicht besser da als vor Ausbruch des Bürgerkrieges: Die Exporte stagnieren auf niedrigem Niveau, während die Staatsverschuldung allmählich ansteigt. Die durchschnittliche Arbeitslosenrate liegt zwar bereits seit Jahren bei rund 25 Prozent, doch ist sie unter den Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren auf 70,6 Prozent (2015) angestiegen.⁴⁰ Deshalb hofft die junge Bevölkerung auf Arbeitschancen im Ausland, während die ältere Generation auf deren Rücküberweisungen angewiesen ist.

Als Hauptursache hierfür wird immer wieder die Korruption genannt, die vom alten jugoslawischen Staat ererbt wurde. Wie das überkommene ethnische Proporzsystem konnte auch sie den bisherigen Systemwandel überstehen. Die seit 1995 entstandene Hilfsökonomie hat allerdings dazu beigetragen, dass diese beide Faktoren zusammen-

39 Beide Zitate aus: *Europäische Kommission* 2015: Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien und Herzegowina tritt heute in Kraft, Pressemitteilung vom 01.06.2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5086_de.pdf (30.06.2017).

40 Vgl. *Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ)* 2017: Länderprofil Bosnien und Herzegowina, April 2017. <https://wko.at/statistik/laenderprofile/lp-bosnien.pdf> (30.06.2017).

wirken und sich strukturell festigen konnten: Bis heute versickern ausländische Gelder zum Großteil in den Taschen ethnisch-nationaler Netzwerke, statt in gesamtstaatliche Aufbauprogramme zu fließen.⁴¹ Deshalb sind Zweifel daran angebracht, dass Bosnien-Herzegowina durch das EU-Assoziierungsabkommen die erhoffte Wirtschaftsentwicklung anstoßen kann, ohne zuvor seinen Gesamtstaat zu konsolidieren. Diese Problematik soll am Beispiel der Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) aufgezeigt werden, bei dem es um einen Kredit in Höhe von 550 Millionen Euro ging. Nachdem Mitte 2016 bereits ein Vertrag ausgehandelt worden war, konnte er zunächst nicht in Kraft treten, weil Unterschriften maßgeblicher Entscheidungsträger fehlten; in diesem Fall die des Premierministers der bosniakisch-kroatischen Föderation, Fadil Novalić. Zudem wollte der IWF Druck auf die Serbische Republik ausüben, die sich dem SAA mit der EU noch widersetzte, um Kompensationen für den EU-Beitritt Kroatiens durchzusetzen.⁴² Erst durch die Zusage von deutschen Hilfgeldern in Höhe von 100 Millionen konnte diese verfahrenere Situation aufgelöst werden.⁴³

Dieses Beispiel veranschaulicht zugleich den wachsenden Einfluss weiterer externer Akteure auf die Entwicklung des bosnischen Gesamtstaates: So hat der IWF die Macht, politisch relevante Konditionalitäten zu formulieren und über die Auszahlung von Kredittranchen einzufordern. Anfang 2017 stoppte er zum Beispiel seine Gelder, weil seiner Ansicht nach Zusagen der bosnischen Seite noch nicht erfüllt worden waren.⁴⁴ Auch wenn die Gestaltungsspielräume der EU-Mitgliedstaaten an dieser Stelle begrenzt sind, so hätten sie auf währungspolitischer Ebene mehr Einflussmöglichkeiten: Mitte 1998 ergriffen sie zum Beispiel über ihren OHR die Initiative, für den Gesamtstaat eine einheitliche bosnische Währung einzuführen. Dieser sinnvollen Maßnahme folgte schon bald die Fixierung der neuen Konvertiblen Mark an die DM bzw. nachfolgend an den Euro. Dadurch geriet die bosnische Regierung wiederum in eine Statistenrolle, in der ihr die Hände gebunden sind. Diese Entscheidung entwickelte sich spätestens seit Ausbruch der Griechenlandkrise zu dem immer größer werdenden Problem eines schwindenden Vertrauens in die EU-Institutionen. Unter der bosnischen Bevölkerung wächst die Sorge, dass sich die wachsende wirtschaftliche Abhängigkeit von der EU bald als Nachteil erweisen könnte. Viele befürchten, dass der Anpassungsprozess ihrem Land einen zu hohen Preis abverlangt. Zudem wachsen die Zweifel daran, dass die EU an ihrer Erweiterungsstrategie festhält, insbesondere nach dem positiven Ausgang des Brexit-Referendums.

41 Vgl. Grabovac, Alem 2015: „Dayton hat ein Frankenstein-System erschaffen“, Heinrich Böll Stiftung, November 2015. www.boell.de/de/2015/11/29/dayton-hat-ein-frankenstein-system-erschaffen (30.06.2017).

42 Vgl. IWF legt neuen Kreditvertrag mit Bosnien auf Eis, in: *Wiener Zeitung* vom 07.07.2016. http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europaeische_union/830094_IWF-legt-neuen-Kreditvertrag-mit-Bosnien-auf-Eis.html (30.06.2017).

43 Vgl. Rathfelder, Erich 2016: EU und Bosnien-Herzegowina. Durchbruch dank Merkel, in: *taz Online* vom 19.07.2016. <http://www.taz.de/!5319822/> (30.06.2017).

44 Vgl. *Germany Trade & Invest [GTAI]* 2017: Wirtschaftsausblick Winter 2016/17. Bosnien und Herzegowina, 14.02.2017. www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftsausblick,t=wirtschaftsausblick-winter-201617--bosnien-und-herzegowina,did=1644724.html (30.06.2017).

5. Bosnien-Herzegovina rückt ins Zentrum geostrategischer Interessen

Um diese Zweifel zu zerstreuen, beteuerte der EU-Erweiterungskommissar Johannes Hahn auf dem EU-Gipfeltreffen am 10.3.2017 in Brüssel, dass die „EU ohne die Balkanstaaten nicht komplett ist“.⁴⁵ Die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini unterstützte ihn darin und rief die Staats- und Regierungschefs auf, sich offen zur EU-Perspektive der Westbalkanstaaten zu bekennen.⁴⁶ Dabei kam ein Motiv der EU-Erweiterungsstrategie zum Vorschein, das heute wohl als das entscheidende angesehen werden muss; nämlich die sicherheitspolitischen Interessen Brüssels an Südosteuropa. Mogherini warnte davor, dass die Region zu einem „Schachbrett“ für „Spiele der Großmächte“ werden könne. Damit sind neben Russland, auch die Türkei, China und die Golfstaaten angesprochen. Sie alle „ködern [...] die angeschlagenen EU-Anwärter mit bereitwillig gewährten Krediten für Großprojekte“.⁴⁷ An dieser Stelle soll nicht diskutiert werden, wie diese Bedrohungsperzeption im Einzelnen zu beurteilen ist. Hier interessiert vor allem die Frage, inwiefern diese Interessenskonstellation die Entwicklung des Gesamtstaats beeinflusst. Vorab sei erwähnt, dass Jugoslawien als Gründungsmitglied seit 1961 der Bewegung der Blockfreien Staaten (NAM) angehörte, so dass mit dessen Zerfall auf dem Balkan ein zusätzliches Machtvakuum entstanden war.

Mit dem Beitritt Montenegros zur NATO im Juni 2017 sind heute drei der sechs ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Mitglieder des westlichen Militärbündnisses. Der nächste Kandidat ist Bosnien-Herzegovina, das seit 2006 der NATO-Partnerschaft für den Frieden angehört. Angesichts dieser Dynamiken in der Sicherheitspolitik sucht auch Russland nach Wegen, seinen Einfluss auf die Staaten des Westbalkans geltend zu machen. Bislang reagierte Moskau auf diese Machtverschiebung zugunsten der NATO mit vereinzelt Protestmaßnahmen wie der Ausweisung montenegrinischer Politiker oder einer Blockadehaltung im Lenkungsausschuss des PIC zur Bestellung eines neuen OHR.⁴⁸ Der EU-Erweiterungskommissar Johannes Hahn deutet diese Reaktionen eher als Zeichen der Schwäche: „Die Russen ärgern uns, aber das ist es auch schon“.⁴⁹ Das könnte sich jedoch ändern, sollte sich der Präsident der Serbischen Republik, Milorad Dodik im Verlauf des Jahres 2018 mit seinem Unabhängigkeitsreferendum durchsetzen. Dann wird es darauf ankommen, ob Moskau diesen Separatismus unterstützt und ihn in eine größere geostrategische Strategie einbaut. Davon sind viele Beobachter überzeugt und äußern die Meinung, Vladimir Putin stehe vorbehaltlos hinter den bosnischen Serben, aus sicherheitspolitischem Interesse wie auch auf Grund ihrer historischen, religiö-

45 Balkanstaaten wenden sich von EU ab, in: *Die Presse* vom 16.03.2017.

46 Situation in Western Balkan countries in the perspective of Federica Mogherini, in: *ibna* vom 07.03.2017. <http://www.balkaneu.com/situation-in-western-balkan-countries-in-the-perspective-of-federica-mogherini/> (30.06.2017).

47 Beide Zitate aus: *Roser, Thomas* 2017: Skurrile Retter und Großmachtspiele im EU-Wartesaal, in: *Die Presse* vom 02.04.2017.

48 Vgl. *Wölf, Adelheid* 2014: Bosnische Gruppentherapie für die Großmächte, in: *Der Standard* vom 20.02.2014.

49 *Wölf, Adelheid* 2017: EU-Kommissar Hahn: "Die Russen ärgern uns, aber das ist es auch schon", Interview mit Johannes Hahn, in *Der Standard* vom 20.03.2017.

sen und kulturellen Verbundenheit.⁵⁰ Denkbar ist allerdings auch, dass Russland langfristige Ziele verfolgt und weniger auf eine gewaltsame Eskalation als auf Kooperation setzt, zumal dessen sicherheitspolitischen Prioritäten derzeit sicher nicht in Südosteuropa liegen.

Die Rolle der Türkei in Bosnien-Herzegowina wurde aufgrund ihrer Mitgliedschaft im NATO-Bündnis von westlicher Seite bislang kaum kritisch hinterfragt. Seit dem Zerfall Jugoslawiens konnte sich Ankara als eine neue Regionalmacht auf dem Balkan entfalten, deren Legitimation sich auf die turksprachigen und muslimischen Minderheiten stützt. Seit Ende des Bürgerkriegs versucht die Türkei, die alten historisch-kulturellen Verbindungen zu Bosnien-Herzegowina wiederaufleben zu lassen, besonders zu den bosnischen Muslimen, die als Bosniaken über das Privileg eines Nationsstatus verfügen, das für das Verhältnis von Religion und Politik relevant ist. Politiker der SDA wie ihr Vorsitzender Bakir Izetbegović profitieren von dieser Unterstützung, nehmen dafür aber billigend in Kauf, dass der türkische Staatsislam an Einfluss gewinnt.⁵¹ Dieser ist gekennzeichnet durch eine staatliche Kontrolle religiöser Institutionen vermittelt eines Religionsministeriums. Deshalb stehen viele Muslime diesem Modell des Laizismus und dem Einfluss der türkischen Religionsbehörde DIYANET kritisch gegenüber.⁵² Denn seit ihrer Loslösung vom Osmanischen Reich vor rund 100 Jahren bilden sie eine selbstverwaltete Glaubensgemeinschaft mit einem eigenen Religionsoberhaupt.

Manche Muslime wenden sich anderen Vorbildern aus der islamischen Staatenwelt zu wie zum Beispiel Saudi-Arabien und den Golfstaaten. Dies geschieht teils aus der religiös-ideologischen Überzeugung heraus, dass die islamische Scharia Grundlage auch des bosnischen weltlichen Rechts werden solle, aber auch aus materiellen Interessen. Investoren aus den reichen Ölstaaten bringen Milliarden nach Bosnien-Herzegowina, um Stadtviertel zu errichten, in denen ihre wahhabitische Doktrin oder auch anderer salafistische Varianten Fuß fassen.⁵³ Diese zunehmende Konkurrenz zwischen unterschiedlichen islamischen Glaubensrichtungen beschleunigt die Politisierung des bosnischen Islam. Sie ist der Nährboden für einen islamistischen Terrorismus, dessen Wurzeln bis in den bosnischen Bürgerkrieg zurückreichen. Bis heute können salafistische Netzwerke ihre Anhänger in Nordbosnien rekrutieren und schulen,⁵⁴ nicht zuletzt als Folge fehlender gesamtstaatlicher Ordnungskräfte. Vor allem aber fördert die wachsende Präsenz islamistischer Akteure den Prozess der Segregation innerhalb der muslimischen Gemeinschaft ebenso wie deren Desintegration in Bezug auf die Gesamtgesellschaft.

50 Vgl. Dümmel, Karsten/Maric, Ivana 2016: Das umstrittene Nationalfeiertagsreferendum in der Republika Srpska. Ein Referendum vor den Wahlen, in: Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, 22.09.2016. <http://www.kas.de/wf/de/33.46447/> (30.06.2017).

51 Vgl. Rathfelder, Erich 2016: Die Türkei und der Balkan. Erdoğan ringt um Einfluss, in: taz Online vom 01.08.2016. <http://www.taz.de/15328425/> (30.06.2017).

52 Vgl. Riedel, Sabine 2017 Pluralismus im Islam – ein Schlüssel zum Frieden. Erfahrungen aus dem Irak, Syrien, Türkei, Ägypten und Tunesien, SWP-Studie, Juli 2017, Berlin.

53 Vgl. Rathfelder, Erich 2016: Wie sich Araber in Bosnien einkaufen, in: Die Presse vom 16.02.2016. <http://diepresse.com/home/ausland/welt/4927294/Wie-sich-Araber-in-Bosnien-einkaufen-> (30.06.2017).

54 Balkan-Salafisten nach Razzia schwer angeschlagen, in: *Der Standard* vom 09.03.2017.

Für diese Prozesse sind nicht nur importierte islamistische Glaubensrichtungen oder Doktrinen verantwortlich. Auch der serbische und kroatische Nationalismus wirkt bis heute fort, zum Beispiel in Form ethnisch-national getrennter Bildungseinrichtungen. Dies geht wiederum auf den Friedensvertrag von 1995 zurück, weil er den beiden Nachbarstaaten Kroatien und Serbien gestattet, in Bosnien-Herzegovina als Schutzmächte der beiden kroatischen und serbischen „Staatsvölker“ aufzutreten. Sie sind Signatarstaaten des Dayton-Vertrags und dürfen Sonderbeziehungen zu den Gliedstaaten bzw. den Nationen des bosnischen Gesamtstaats pflegen, zum Beispiel in Form doppelter Staatsbürgerschaften.⁵⁵ In der Folge kann jeder bosnische Bürger bis zu drei Pässe besitzen: den seiner Entität, jenen des Gesamtstaats und einen der Nachbarrepubliken.⁵⁶ Dieses Problem hätte die EU im Interesse einer Stabilisierung des bosnischen Gesamtstaates korrigieren können, als sie Kroatien am 1.7.2013 als 28. Mitglied aufnahm. Sie hat Zagreb jedoch nicht das Zugeständnis abverlangt, auf die Schutzmachtrolle für circa 550.000 bosnische Kroaten zu verzichten. Deshalb erhalten sie mit Erwerb des kroatischen Passes auch die Unionsbürgerschaft. Dieser Rechtsrahmen dürfte sich in den nächsten Jahren als ein schwerer Stolperstein im Bemühen um den Erhalt des bosnischen Staates erweisen.

6. Voraussetzungen für einen funktionierenden bosnischen Bundesstaat

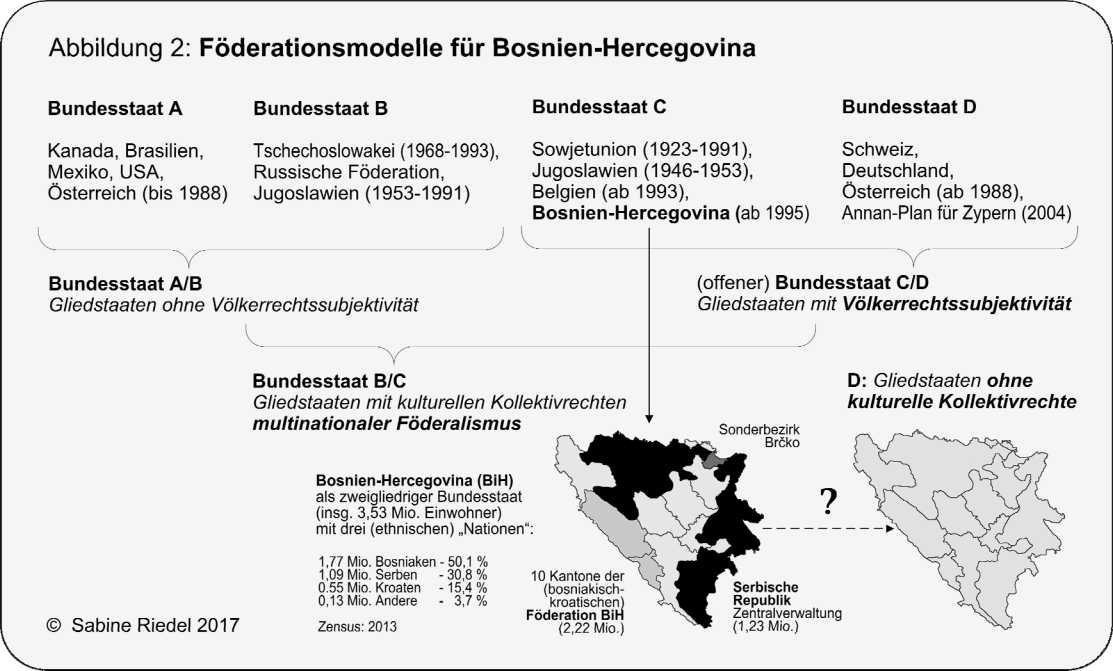
Die vorliegende Analyse konnte bestätigen, dass die inneren Zentrifugalkräfte des bosnischen Föderalismus in Form islamistischer und nationalistischer Ideologien bis heute ungebrochen aktiv sind. Doch dies ist nur die eine Seite der Erkenntnis. Die andere Seite weist auf externe Akteure, die in unterschiedlichen Kontexten mit den jeweiligen innenpolitischen Kooperationspartnern in Wechselwirkung stehen und die zentralstaatliche Ebene schwächen. Hieraus lässt sich folgende Schlussfolgerung ziehen: Will die internationale Staatengemeinschaft auch weiterhin den bosnischen Staat in seiner föderalen Struktur erhalten, muss sie auf ein Föderationsmodell zurückgreifen, in dem diese internen wie externen Faktoren berücksichtigt werden. Hierzu möchte dieser Artikel abschließend einige Gedanken vorstellen, die sich aus einem internationalen Ländervergleich ergeben. Die berechnete politologische Fragestellen, wie ein solches Konzept implementiert werden könnte, muss an dieser Stelle zurückgestellt werden. Hier soll der Hinweis auf die beiden Grundsatzurteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aus den Jahren 2009 und 2014 genügen, die einige Bestimmungen des Daytoner Friedensvertrags von 1995 für völkerrechtswidrig erklären und eine Reform der bosnischen Verfassung anmahnen.

Wie wichtig für politische Entscheidungsträger konzeptionelles Denken ist, um die Wirkung ihres Handels abschätzen zu können, soll folgendes Zitat veranschaulichen:

55 Vgl. *Office of the High Representative (OHR)*: The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 2: Agreement on Inter-Entity Boundary Line and Related Issues. www.ohr.int/?page_id=63251&lang=en (30.06.2017).

56 Vgl. Art. I.7.d in der Verfassung vom 14.12.1995; Dayton Peace Agreement 1995 (Fn. 12).

Bis heute hält sich unter Historikern die Meinung: „Jugoslawien war eine ‚geniale Lösung‘, weil es die Anerkennung aller Formen von Ethnizität gewährleistet hat. Damit wurde eine Art von Gleichberechtigung geschaffen.“⁵⁷ Dieser Erkenntnistand referiert den konzeptionellen Hintergrund der Dayton-Verfassung, die sich dieses jugoslawischen Prinzips der politischen Anerkennung ethnischer Differenz bedient hat, um aus der ehemaligen Teilrepublik Bosnien-Herzegowina eine Föderation im Kleinen zu machen. Allerdings sind dabei die historischen Erfahrungen mit den Verfassungsreformen Jugoslawiens kaum berücksichtigt worden: Bei der Gründung Jugoslawiens (1946) wurde nämlich das sowjetische Modell übernommen, demzufolge die Teilrepubliken eine eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität besaßen (vgl. Bundesstaat C in Abb 2).⁵⁸ Stalin hatte dies noch während des Zweiten Weltkriegs eingeführt, um auf diplomatischem Parkett mit den Sowjetrepubliken als eigenständige Staaten aufzutreten. Aus diesem Grund sind zum Beispiel die Ukraine und Weißrussland UN-Mitglieder der ersten Stunde.



Da dieses Recht in der internationalen Politik auf wenig Akzeptanz stieß und den sechs jugoslawischen Teilrepubliken nach dem Dafürhalten ihres Staatsgründers Josip Tito zu viele außenpolitische Mitspracherechte zubilligte, wurde ihnen dieses Recht mit der Verfassungsreform von 1953 wieder entzogen (vgl. Bundesstaat B in Abb. 2). Erst nach dem Kroatischen Frühling konnten die sechs jugoslawischen Nationen verlorenes Terrain zurückgewinnen. Allerdings beschränkte sich die Wiedereinführung des Souveränitätsbegriffs in der Verfassung von 1971 auf die innerstaatlichen Verhältnisse. Sie betraf

57 Vogel, Sonja 2017: „Grenzkontrollen sind vielen sehr recht“. Interview mit Nenad Stefanov von der Humboldt-Universität zu Berlin, in: *Die Tageszeitung* vom 22.03.2017.

58 Vgl. ausführlicher: Riedel 2016 (Fn. 2), S. 10 f.

die „Beschränkung der Hoheitsgewalt des Bundes im Verhältnis zu den Gliedstaaten. [...] Die Gliedstaaten wurden nunmehr auch de jure zum alleinigen Träger der Souveränität erhoben.“⁵⁹ Genauer gesagt wurden nun die Völker und Volksgruppen, das heißt die ethnisch bzw. sprachlich und religiös differierende Gemeinschaften Jugoslawiens, zum alleinigen Träger der inneren Souveränität, während die jugoslawische Nation als politische Wertegemeinschaft nur noch als außenpolitische Kategorie existierte. Obwohl diese Reformen den Weg zur späteren Auflösung (Dismembration) des jugoslawischen Bundesstaates geebnet hatten, machte sich der Dayton-Vertrag dieses Modell zu Eigen. Darüber hinaus stattete er die beiden Teilrepubliken des neuen Staats Bosnien-Herzegovina mit einer eingeschränkten Völkerrechtssubjektivität aus, wie sie in Jugoslawien zwischen 1946-1953 praktiziert wurde (vgl. Bundesstaat C in Abb. 2).

Es liegt auf der Hand, dass in der heutigen Krisensituation eigentlich nur ein Bundesstaatenmodell für Bosnien-Herzegovina in Frage kommen kann: ein Modell, in dem die Ethnizität in Form muttersprachlicher oder religiöser Zugehörigkeiten für den föderalen Aufbau keine Relevanz mehr hat. Vorbilder wären zum einen Föderationen auf dem amerikanischen Kontinent wie zum Beispiel die USA, Mexiko oder Brasilien (vgl. Bundesstaat A). Selbst Kanada, das seinen Ureinwohnern einen Nationsstatus gewährt, hat sein föderales System nicht nach der ethnischen Orientierung seiner Einwohner ausgerichtet. Gleiches gilt für Deutschland, Österreich und die Schweiz. Sie bilden allerdings ein eigenes Modell, weil ihre Teilstaaten über eine eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität verfügen. Danach können diese in außenpolitischen Angelegenheiten mitentscheiden oder gar selbst Verträge mit Nachbarstaaten zu schließen (vgl. Bundesstaat D). Dieses Modell könnte daher für Bosnien-Herzegovina interessant sein, weil es dem ethnischen Faktor keine politische Relevanz zugesteht, den Teilstaaten aber genügend Spielraum für Mitsprache und Eigeninitiative in außenpolitischen Fragen lässt.

Unabhängig von der Wahl eines neuen Föderationsmodells setzt die Stabilisierung Bosnien-Herzegovinas voraus, dass die regionalen und internationalen Akteure in den Prozess der überfälligen Verfassungsreform einbezogen werden. Sie müssen dazu verpflichtet werden, sich nicht mehr in die inneren Angelegenheiten des bosnischen Gesamtstaates einzumischen. Dabei gehört die Schutzmachtrolle Kroatiens und Serbiens ebenso auf den Prüfstand wie die umfangreichen Machtbefugnisse des OHR. Ein solcher Reformprozess müsste durch wirtschaftspolitische Maßnahmen flankiert werden, die weniger der EU als vielmehr den Balkanstaaten selbst zugutekommt. Die jüngste Initiative von Serbien, Montenegro, Albanien, Bosnien-Herzegovina, Mazedonien und Kosovo zur Entwicklung eines eigenen Binnenmarkts nach EU-Vorbild zeigt bereits in diese Richtung.

59 Schütz, Eberhard 1974: Der Föderalismus in Jugoslawien und der Sowjetunion, in: *Schroeder, Friedrich-Christian/Meissner, Boris (Hrsg.): Bundesstaat und Nationalitätenrecht in der Sowjetunion*, Berlin,, S. 289–304, S. 293.

Das strukturelle Homogenitätsgebot nach der russischen Verfassungsgesetzgebung: Zwischen deutschem und österreichischem Vorbild

Alexander Gorskiy

1. Einleitung

Die föderative Natur eines Staates kommt zum Ausdruck in der Synthese der entgegengesetzten und sich dennoch gegenseitig ergänzenden Tendenzen zur Zentripetalität und Zentrifugalität, das jeweilige Übergewicht in einem bestimmten Zeitraum wird durch die historischen und rechtspolitischen Ursachen bedingt. Die zeitgenössische Entwicklung des russischen Bundesstaatsmodells stellt eine „pendelnde Bewegung“ von Dezentralisation zu Zentralisation (in manchen Fällen sogar zu Überzentralisation) dar. Eine derartige Entwicklung der föderativen Verhältnisse im modernen Russland ist kein Zufall. Sie ist von der Notwendigkeit bedingt, die während der Bildung der neuen Bundesstaatlichkeit entstandenen Probleme zu lösen. Die in den letzten 17 Jahren standfeste Tendenz zu einer Zentralisation der Staatsgewalt in Russland neutralisiert allerdings und macht zuweilen den Charakter des Föderalismus als rechtspolitisches Phänomen zunichte. Deswegen zeigt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Problem der Suche nach der neuen Entwicklungsrichtung der föderativen Verhältnisse innerhalb des russischen Bundesstaates ganz deutlich. Die Lösung liegt in der *qualitativen Dezentralisation* der Staatsgewalt in „vertikaler“ Hinsicht. Hierbei soll aber die Dezentralisation nicht als ein Selbstwert betrachtet werden. Sie ist notwendig für die Verhinderung des Machtübergriffs von Seiten des Oberstaates (den Aufbau eines *polyzentrischen* Gesamtstaates), die Annäherung der Zentren der Entscheidungsfindung an die Bevölkerung, die diese Machtakeure wirklich kontrollieren könnte („*grass roots democracy*“ von *Thomas Jefferson*) und – in wirtschaftlicher Hinsicht – die Innovationsentwicklung der Gliedstaaten, was alles zusammengekommen den Rechtsstatus des Individuums positiv beeinflussen soll.

Es ist offenkundig, dass die russische Staatswissenschaft sich auf viele konzeptuelle Erkenntnisse der reichsdeutschen Staatslehre stützt, die sogar in der Zeit der ideologischen Herrschaft des Sozialismus nicht beseitigt wurde, sondern zum Grad der „Sterilisierung“ in der besten Tradition des klassischen Rechtspositivismus gebracht wurde. Deswegen sieht die Tatsache, dass bei der Ausarbeitung der ersten liberal-demokratischen Verfassung Russlands als Vorbild der rechtlichen Gestaltung der zukünftigen Staatlichkeit genau die Verfassungsakte der Vereinigten Staaten von Amerika, der Fünften Französischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland gewählt wurden, wohl logisch aus. Für die russische Staatswissenschaft ist der Vergleich des nach der Verfassung Russlands bestimmten Systems des Föderalismus mit dem grundgesetzlichen Bundesstaatsmodell in Deutschland tatsächlich zur Gewohnheit geworden. Ein solcher Vergleich ist teilweise sinnvoll, was seine Bestätigung im Text der Verfassung der Russischen Föderation findet. Es geht u.a. um die verfassungsrechtliche Stellung der Gliedstaaten, das Modell der Kompetenzverteilung zwischen dem Oberstaat und den Glied-

staaten, das Gesetzgebungsverfahren im Föderationsrat (das Oberhaus des russischen Parlaments, das Pendant zum deutschen Bundesrat). In Bezug auf die Staatsorganisation der bundesstaatlichen Glieder steht das russische Bundesstaatsmodell interessanterweise dem österreichischen Muster näher, was weiter unten nachgewiesen und exemplifiziert werden wird. Zuerst ist es jedoch nötig, den Sinn der bundesstaatlichen Homogenität und des daraus folgenden strukturellen Homogenitätsgebotes in groben Zügen klarzustellen.

2. Die innerstaatliche Homogenität und das strukturelle Homogenitätsgebot nach der deutschsprachigen Bundesstaatslehre

Der moderne Bundesstaat ist als Erscheinungsform des Föderalismus ein in Teileinheiten gegliederter Gesamtstaat. Die föderative territoriale Gliederung geht davon aus, dass die staatsartigen Glieder des Bundesstaates über ein *bestimmtes Niveau der Eigenständigkeit* verfügen. Diese Selbständigkeit der Gliedstaaten gründet sich auf der *Verfassungshoheit (Verfassungsautonomie)*, die sie kraft des internen Selbstbestimmungsrechts der Völker vom Landesvolk als Träger dieses Rechts bekommen haben. Die Verfassungshoheit der Gliedstaaten folgt aus der demokratischen Natur der modernen Staatlichkeit im Sinne der Volkssouveränitätslehre von *Jean-Jacques Rousseau* und bildet deswegen die Grundlage der Ausübung einer *originären und unabgeleiteten Staatsgewalt* durch die bundesstaatlichen Glieder. Der Besitz eigener Hoheitsgewalt und ihre freie Ausübung im Rahmen der Verfassungshoheit beweist die *Staatsqualität* der bundesstaatlichen Mitglieder. Dies bedeutet aber nicht, dass der Bundesstaat als Gesamtstaat rechtlich und politisch zersplittert ist. Sowohl die Gliedstaaten als auch der Oberstaat gehören gemeinsam zum „einheitlichen“ Bundesstaat, weil der Sinn jedes Staatsgefüges in der effektiven Ausübung der einheitlichen, vom Volk ausgehenden Staatsgewalt auf dem gesamten Staatsgebiet liegt. Obwohl die Staatsgewalt der Gliedstaaten eigenständig ist, bildet sie einen *integrierten Teil* der Staatsgewalt des Bundesstaates, da Letztere vom Gesamtvolk ausgeht und die Gesamtstaatlichkeit bedingt. Diese „polyzentrische Einheit des Bundesstaates“¹ entspricht der verfassungsrechtlichen Natur der föderativen Ordnung. Deswegen bringt sie die Wirkungs- und Rechtseinheit des föderativen Gesamtstaates hervor. Um die Funktionsfähigkeit der gesamten Verfassungsordnung des Bundesstaates zu gewährleisten, ist es notwendig, die *öffentlich-rechtliche und politische Kongruenz* zwischen einerseits den Landesverfassungen und der Bundesverfassung und andererseits den Landesverfassungen untereinander in ihrer gegenseitigen Verbindung zu sichern. Aus dieser Sicht muss die bundesstaatliche Verfassung einen gewissen *Mindeststandard an Übereinstimmung* der institutionellen Gefüge zwischen den Ländern und dem Bund enthalten. Diese axiomatische Annahme wurde in der Staatsrechtslehre als „*Homogenität*“ bezeichnet.

1 Isensee, Josef 2008: § 126. Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg, Rn. 18.

Der Rechtsbegriff der „bundesstaatlichen Homogenität“ beschreibt ein bestimmtes Verhältnis innerhalb eines Bundesstaates, in dem sich mehrere, *grundsätzlich selbständige* Teileinheiten der gesamten Rechtsordnung zueinander befinden.² Homogenität bedeutet *Gleichartigkeit*: „Bei der Gleichartigkeit bleibt im Unterschied zur Gleichheit immer noch eine irgendwie geartete Ungleichheit bestehen, sie ist die *Ähnlichkeit* innerhalb derselben Art.“³ Als besonderes innerbundesstaatliches Verhältnis dient die Homogenität zur lebensfähigen Einheitlichkeit des verbundenen Staatswesens durch die Angleichung, Anpassung und Ausgleichung der Bundesstaatsglieder untereinander und mit dem Gesamtstaat.⁴

In der Fachliteratur, besonders des 20. Jahrhunderts, wird die bundesstaatliche Homogenität als ein *unentbehrliches, notwendiges Wesensmerkmal* jeder stabilen Bundesstaatsordnung verstanden. In der deutschen sowie österreichischen Staatsrechtslehre ist es allgemein anerkannt, dass die bundesverfassungsrechtlich bestimmten Homogenitätserfordernisse für eine befriedigende „Arbeitsfähigkeit“ des Bundesstaates von enormer Wichtigkeit sind.⁵ Es ist daher die Aufgabe jeder bundesstaatlichen Verfassungsordnung, die friedliche und kontinuierliche innerstaatliche Harmonie *herzustellen* und *zu sichern*, was durch die bundesverfassungsrechtliche Verankerung des Homogenitätsprinzips möglich ist. Diese Befugnis nimmt der Oberstaat als Funktionsvertreter des Gesamtstaates auf sich. Zugleich ist es aber wichtig, dass der Oberstaat bei der Gewährleistung des bestimmten bundesstaatlichen Homogenitätsgebotes nicht vergessen soll, „auch die Verfassungshoheit als Essentialia gliedstaatlicher Eigenständigkeit zu wahren.“⁶ Im Rahmen des kooperativen Föderalismus nehmen der Oberstaat und die Gliedstaaten die Rolle gleichbedeutender Partner und Mitglieder innerhalb des Bundesstaates ein. Sie stehen in keiner Über- und Unterordnung, sondern zwischen ihnen gibt es ein Koordinationsbundesverhältnis.⁷ Diese Stellung bedingt eine *gegenseitige Selbstbe-*

2 Vgl. Werner, Peter 1967: Wesensmerkmale des Homogenitätsprinzips und ihre Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt a.M., S. 10 f.

3 Lang, Kaspar 1971: Die Philosophie des Föderalismus, Zürich, S. 90.

4 Vgl. Ebenda, S. 89 ff.

5 Vgl. Werner 1967 (Fn. 2), S. 13 f.; Messmer, Georg 1946: Föderalismus und Demokratie, Zürich, S. 120; Mangoldt, Hermann von 1953: Das Bonner Grundgesetz, Berlin u.a., S. 178; Pernthaler, Peter/Weber, Karl 1988: Landeskompetenzen und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip im Dienstrecht, in: Arbeitsleben und Rechtsordnung: Festschrift für Gerhard Schnorr zum 65. Geburtstag, Wien, S. 559.

6 Dittmann, Armin 2008: § 127. Verfassungshoheit der Länder und bundesstaatliche Verfassungshomogenität, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg, Rn. 2.

7 Vgl. Pernthaler/Weber 1988 (Fn. 5), S. 559; Weber, Karl 1988: Wirtschaftseinheit und Bundesstaat. Bemerkungen zur Interpretation des Art. 4 B-VG, in: Seidl-Hohenveldern, Ignaz (Hrsg.): Österreich als einheitliches Wirtschaftsgebiet und die Europäische Gemeinschaft: Festschrift für Hans Klinghoffer, Wien u.a., S. 153; Weber, Karl 1980: Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, in: Adamovich, Ludwig/Pernthaler, Peter (Hrsg.): Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit: Festschrift für Hans R. Klecatsky, Bd. 2, Wien, S. 1023.

schränkung der Staatsgewalt,⁸ was die exklusive Einseitigkeit der Befugnis des Oberstaates zur Bestimmung des Umfangs und Inhalts der Homogenitätsregelungen ausschließt.⁹

Die Eigenstaatlichkeit der Glieder eines Bundesstaates äußert sich u.a. in der Staatsorganisation. Einerseits ist die selbständige Regelung der eigenen Staatsorganisation eine der wichtigsten Erscheinungsformen der gliedstaatlichen Verfassungsautonomie und gehört zur offenen Regelungsfreiheit der Gliedstaaten in ihren Kompetenzbereichen.¹⁰ Dies entspricht der Funktion des Föderalismus als Ordnungsprinzips zur Dekonzentration der Macht innerhalb des Bundesstaates (sogenannte *vertikale Gewaltenteilung*). Andererseits ist unter Berücksichtigung der Funktionsfähigkeit des Gesamtstaates die Notwendigkeit einer bundesverfassungsrechtlichen grundsätzlichen Begrenzung der gliedstaatlichen Selbständigkeit beim eigenen Staatsaufbau (d.h. *Staatsorganisation* der Bundesglieder) vorgesehen. Hier geht es um die *strukturelle Homogenität* innerhalb des Bundesstaates, unter der man generell die *institutionelle Kongruenz zwischen Ober- und Gliedstaaten in den tragenden Strukturgrundsätzen und -elementen* versteht. Dazu gehören die Staats- (Republik oder Monarchie) und Regierungsformen (parlamentarisches oder präsidiales System), das politische Regime (Demokratie oder irgendwelche Hybridformen) sowie die Gestaltung der Staatsorgane der bundesstaatlichen Glieder (nach dem gewaltenteilenden Prinzip). Durch das strukturelle Homogenitätsgebot kann vom Oberstaat ein gewisses Mindestmaß an Übereinstimmung in der Verfassungsordnung des Gesamtstaates und gleichzeitig das sogenannte *Organisationsstatut* der Länder gesichert werden.¹¹ Die bundesverfassungsrechtliche Regelung der Staatsorganisation des Bundes *bindet* allerdings die Landesverfassungen bei der Konstituierung eines Systems der Staatsorgane ihres Landes *nicht*, weil die Organisationsverfassungen des Oberstaates und der Glieder *in keinem Konkurrenzverhältnis* stehen.¹² Das strukturelle Homogenitätsgebot begründet aber sehr wohl die *bundesverfassungsrechtliche Pflicht der Gliedstaaten*, den in der Bundesverfassung bestimmten Rahmen für die obligatorische Grundausstattung des Landes zu beachten.¹³ Das Ziel des bundesverfassungsrechtlich bestimmten strukturellen Homogenitätsgebotes ist ein erforder-

8 Vgl. *Nawiasky, Hans* 1920: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen, S. 25; *Koja, Friedrich* 1974: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: *Hellbling, Ernst/Mayer-Maly, Theo/Miehsler, Herbert* (Hrsg.): Theorie und Praxis des Bundesstaates, Salzburg u.a., S. 75.

9 Vgl. *Weber* 1988 (Fn. 7), S. 153.

10 Vgl. Ebenda.

11 Vgl. *Dittmann* 2008 (Fn. 6), Rn. 2; *Isensee* 2008 (Fn. 1), Rn. 86; *Löwer, Wolfgang* 2012: Kommentar zum Art. 28, in: *Münch, Ingo von/Kunig, Philip* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1: Präambel bis Art. 69, 6. Aufl., München, Rn. 9.

12 Vgl. *Pestalozza, Christian* 2009: Verfassungen der deutschen Bundesländer, 9. Aufl., München, Rn. 167; *Dittmann* 2008 (Fn. 6), Rn. 13; anders vgl. *Kloepfer, Michael* 2011: Verfassungsrecht, Bd. 1: Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, München, § 9 Rn. 87; *Isensee* 2008 (Fn. 1), Rn. 83.

13 Vgl. *Löwer* 2012 (Fn. 11), Rn. 9; *Isensee* 2008 (Fn. 1), Rn. 123.

liches institutionell gleichartiges Arrangement zwischen den selbständigen staatlichen Ebenen innerhalb des Gesamtstaates zu erreichen.¹⁴

Als *institutionelle Garantie* hat das strukturelle Homogenitätsgebot *zweifache* Bedeutung. Einerseits bestätigt es die *organisationsrechtlich selbstständige Existenz der Länder* als gleichberechtigte Glieder des Bundesstaates. Andererseits dient es zur *Gewährleistung der in territorialer Hinsicht gleichmöglichen Grundrechte der Staatsbürger* bei der Ausübung der Staatsgewalt durch die *homogen gestalteten Staatsorgane* der Bundesstaatsglieder. Letzteres ist deswegen interessant, da es fraglich sein kann, *inwieweit* die unterschiedlichen Ausprägungen der im Rahmen des bundesstaatlichen Homogenitätsgebotes bestimmten verfassungstragenden Staatsorganisationsprinzipien auf Landesebene den bundeseinheitlichen Erfordernissen des Grundrechtsschutzes entsprechen (beispielsweise die mögliche Einführung einer von der gesamtstaatlichen abweichenden Regierungsform auf Landesebene oder die landesverfassungsrechtliche Verankerung des Zweikammersystems in einem Land, während die anderen Gliedstaaten nur das Einkammerparlament besitzen).

3. Die bundesverfassungsrechtliche Verankerung des Homogenitätsprinzips in Deutschland und Österreich

Eigene Verfassungsautonomie räumt den Ländern das Recht auf selbständige Bestimmung der Staatsordnung durch das Landesverfassungsrecht ein (sogenannte *Funktion eigenständiger Organisationsfestlegung*¹⁵). Auf den ersten Blick scheint es, dass die Bundesstaatlichkeit den größten Gestaltungsspielraum für die Staatsorganisation der Gliedstaaten zulässt. Bei näherer Betrachtung lässt sich entnehmen, dass der in der Bundesverfassung verankerte Umfang unterschiedlich ist, von der konkreten Gestaltung der Bundesstaatlichkeit abhängt und von den entstehungsgeschichtlichen Ursachen bedingt wird. Unterschiedliche konzeptuelle Ansätze zeigen in diesem Zusammenhang die Beispiele von Deutschland und Österreich.

3.1 Deutschland

Gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (weiter als GG) muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Diese bundesverfassungsrechtliche Bestimmung bildet ein bundesstaatliches Homogenitätsgebot. Für die deutschen Bundesländer bedeutet das, dass einerseits die gliedstaatliche Verfassungsautonomie durch die Anforderung von Art. 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG durch *nur bestimmte inhaltliche*

14 Vgl. Pleines, Wolfgang 1973: Homogenität in einer europäischen bundesstaatlichen Verfassung auf Grund der Erfahrungen mit der Homogenität in deutschen Bundesstaaten, Kiel, S. 9; Dittmann 2008 (Fn. 6), Rn. 2.

15 Vgl. Löwer 2012 (Fn. 11), Rn. 3.

Schranken begrenzt wird und andererseits eine mögliche „*konstitutionelle Eigenständigkeit*“¹⁶ zum Inhalt hat und damit durch die bundesverfassungsrechtliche Gewährleistung *implizit* garantiert wird.¹⁷ In Anlehnung an diese grundgesetzliche Fassung sieht die Beschränkung der Landesverfassungshoheit durch die Homogenitätsforderung unbedeutend aus, weil von den Gliedstaaten beim eigenen Staatsaufbau „nur“ erforderlich ist, die Verfassungsordnungsgrundsätze (Staatsformprinzipien) zu beachten, d.h., das Homogenitätsgebot hat *keinen detailreichen* Inhalt. Das BVerfG bemüht sich, grundsätzlich eine *minimalistische* Sichtweise in dieser Frage zu entwickeln: Nach seiner Meinung fordert Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG nur ein *Mindestmaß an Übereinstimmung, nicht Konformität oder Uniformität*; nur eine gewisse Homogenität sei das Ziel der bundesverfassungsrechtlichen Regelung.¹⁸ Aus dem Begriff „Mindestmaß an Homogenität“ folgt die bundesverfassungsrechtliche Pflicht der Länder, den *Mindestbestand* einer *grundgesetzlich basierten* verfassungsmäßigen Ordnung zu bilden.¹⁹

Das in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG formulierte Homogenitätsgebot wird auf die Landesstaatsgewalt angewandt, die die verfassungsmäßige Ordnung einrichten kann. Die Landesstaatsgewalt als Normgeber (insb. verfassungsgebende) wird in höherem Maß durch die Organe der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt ausgeübt. Das bedeutet, dass das Homogenitätsgebot den *inneren Organisationsaufbau der Gliedstaaten* unmittelbar berührt, d.h., das bundesdeutsche GG setzt auch die Anforderungen der strukturellen Homogenität innerhalb des Bundesstaates voraus. Allerdings nicht alle, für den Gesamtstaat relevanten, Verfassungsgrundsätze sind gleichbedeutend für die Staatsorganisation der Bundesländer. Im Fall des deutschen Bundesstaats enthält das GG eine *geschlossene Liste* solcher Strukturprinzipien: In den Ländern sollen Republik, Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit gewährleistet sein. Obwohl diese Begriffe allgemein bekannt sind, können doch Schwierigkeiten mit ihrer Auslegung auftreten (das ist der Fall der sogenannten *unbestimmten Rechtsbegriffe*), was die Frage über das inhaltliche Maß des bundesstaatlichen Homogenitätsgebotes in der Verfassungspraxis vorherbestimmt. *In welchem Grad* muss die auf oberstaatlicher Ebene angenommene Demokratieform (in organisationsrechtlicher Hinsicht) in den Verfassungen der Gliedstaaten widergespiegelt werden? Wäre es im Rahmen des strukturellen Homogenitätsgebotes zugelassen, beispielsweise statt der Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag seine Direktwahl durch das Landesvolk einzuführen? Oder wäre die Einführung des Amtes eines gewählten Landesstaatsoberhauptes mit repräsentativen Funktionen neben dem regierenden Ministerpräsidenten denkbar gewesen? Wie kann sich die Gewichtung des Parlaments und der Regierung im Rahmen der Gewaltenteilung auf Landesebene von der entsprechenden Gewichtung auf Bundesebene unterscheiden? Könnten die Bundesländer auf das gewöhnliche parlamentarische Regierungssystem zugunsten des *präsidialen* (wie in den USA) oder überhaupt *semipräsidentiellen* (wie in

16 BVerfGE 9, 268, 279; 24, 367, 390.

17 Vgl. Löwer 2012 (Fn. 11), Rn. 4.

18 BVerfGE 9, 268, 279; 24, 367, 391; 36, 342, 360 f.; 41, 88, 119; 90, 60, 84 f.

19 Vgl. Löwer 2012 (Fn. 11), Rn. 9.

Frankreich) Modells verzichten, wenn z.B. das *direkt vom Landesvolk gewählte* Staatsoberhaupt einen Regierungschef *allein* oder „aus der Mitte“ des Landesparlaments ernennen kann? Was wäre der Legitimationsgrund der Entscheidung für die Gestaltung des Zweikammerparlaments auf Landesebene? Auf alle diese Fragen gibt es ganz unterschiedliche theoretische Antworten. Die endgültigen normativen Antworten darauf könnte nur das deutsche BVerfG geben, wenn sich ein Gliedstaat entscheiden würde, eine von der auf Bundesebene geltenden abweichende landesverfassungsrechtliche Regelung zu treffen.

3.2 Österreich

Anders als in Deutschland ist die Staatsorganisation der österreichischen Länder bundesverfassungsrechtlich geregelt. Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz vom 1.10.1920 (weiter als B-VG) erkennt Österreich als einen Bundesstaat an, der aus neun individuell aufgezählten *selbständigen* Ländern gebildet wird (Art. 2 Abs. 1, 2). Die Qualifikation der Bestandteile des föderativ gegliederten Gesamtstaates „Republik Österreich“ als „selbständig“ weist darauf hin, dass durch die Bundesverfassung die *Staatsqualität* der Länder als *originäre*, von ihrer Natur aus *nicht abänderbare historisch-politische Individualitäten* bestätigt wird.²⁰ Die Anerkennung einer eigenen Staatlichkeit der österreichischen Bundesländer kam von Anfang an auch in der Rechtsprechung des österreichischen VfGH zum Ausdruck, besonders in seiner Erkenntnis aus dem Jahre 1951, nach der „den Ländern gemäß dem bundesstaatlichen Prinzip die Stellung von Staaten (Gliedstaaten) zukommt.“²¹

Die souveränitätsartige Selbständigkeit der Gliedstaaten soll durch den Besitz einer eigenen Hoheitsgewalt ausgewiesen werden. Die ursprüngliche, nicht vom Oberstaat abgeleitete Staatsgewalt der österreichischen Bundesländer wird in Art. 15 Abs. 1 B-VG durch die sog. *Allgemeinzuständigkeitsklausel*²² (oder *Generalklausel zugunsten der Länder*²³) bedingt, da jede Angelegenheit im selbständigen Wirkungsbereich der Länder *verbleibt*, soweit sie dem Bund *nicht ausdrücklich* (d.h. durch die Vorschriften der Bundesverfassung) *übertragen ist*. Eine solche „Übertragung“ der Kompetenzen an den Oberstaat von den die Allgemeinzuständigkeit besitzenden Gliedstaaten (d.h. „von unten nach oben“) gewährleistet den Bundesländern ihre originäre und eigenständige *Staatsgewalt* (vgl. dazu Art. 30 i.V.m. Art. 70 GG). Besitz und Ausübung dieser Ho-

20 Vgl. *Pernthaler, Peter* 2004: Österreichisches Bundesstaatsrecht. Lehr- und Handbuch, Wien, S. 296; *Pernthaler, Peter* 1995a: Entwicklungen der Landesverfassungen, in: *Weinzierl, Erika u.a. (Hrsg.): Justiz und Zeitgeschichte. Symposiensbeiträge 1976-1993*, Bd. 2, Wien, S. 793; *Pernthaler, Peter* 1995b: Die Stellung der Länder in der Bundesverfassung, in: 75 Jahre Bundesverfassung: Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz, Wien, S. 659 ff.

21 VfSlg 2092/1951; vgl. auch VfSlg 935/1928, 7593/1975.

22 Vgl. *Pernthaler* 1995 (Fn. 20), S. 793.

23 Vgl. *Grabenwarter, Christoph/Ohms, Brigitte* 2014: Die österreichische Bundesverfassung: Bundes-Verfassungsgesetz in der gegenwärtigen Fassung mit wichtigen Nebenverfassungsgesetzen, 13. Aufl., Wien, Art. 15 Anm. 1.

heitsgewalt, die die eigenartige Staatsqualität der Länder bedingt, leitet sich von der Souveränität des Landesvolkes ab. Letztere gründet direkt auf der Souveränität des österreichischen Gesamtvolkes, von dem (und nicht vom Oberstaat) alles Recht im Bundesstaat „Republik Österreich“ ausgeht (Art. 1 S. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1, 2 B-VG).²⁴

Als unmittelbare Träger üben die Gliedstaaten eigene Staatsgewalt im Rahmen der ihnen „verbliebenen“ selbständigen Spielräume frei aus. Diese Fähigkeit bildet eine der wichtigsten Eigenschaften für die Gliedstaatlichkeit (weitgehend sogar die sie konstituierende Eigenschaft) – die Verfassungshoheit (Verfassungsautonomie) der Bundesländer. Durch die Obliegenheit der Länder auf Erlass der Landesverfassung in Form eines Landesverfassungsgesetzes (Art. 99 Abs. 1 B-VG) bestätigte der Verfassungsgeber die Geltung des Grundsatzes der Verfassungsautonomie in Bezug auch auf die österreichischen Bundesländer.²⁵

Für das österreichische Verfassungsrecht ist das Homogenitätsprinzip aus historischen Gründen kennzeichnend. Abgesehen davon enthält das B-VG in sich kein *explizit formuliertes* Homogenitätsgebot als *Ausdruck* des bundesstaatlichen Homogenitätsprinzips: Im Unterschied zum Art. 28 Abs. 1 GG fasst das B-VG keine *allgemeine* Homogenitätsklausel, die eine bundesverfassungsrechtliche Bindung der Landesrechtsordnungen an die allgemeinen Grundsätze bzw. institutionellen Grundtypen (wie beispielsweise „parlamentarisches Regierungssystem“, „direkte“ oder „repräsentative“ Demokratie, Gewaltenteilung usw.) der gesamtstaatlichen Ordnung festlegen würde.²⁶ Die bundesverfassungsrechtlichen Normen, die einen homogenitätsbindenden Charakter haben, können nur aufgrund der systematischen Auslegung des B-VG erkannt werden.

Als Ausgangsnorm des komplexen Homogenitätsgebotes nach dem österreichischen B-VG gilt ohne Frage Art. 99 Abs. 1: Mit der Formulierung „insoweit dadurch die Bundesverfassung nicht berührt wird“ schreibt das B-VG vor, „dass die Landesverfassungen auch in ihren Systemgrundsätzen mit denen der Bundesverfassung übereinstimmen sollen.“²⁷ Da den Ländern eine Verfassungsautonomie zusteht, können sie nach der Ansicht des VfGH in ihren Verfassungen eine eigene Staatsorganisation einrichten (sogenannte Organisationshoheit). Sie dürfen dabei detaillieren, was im B-VG *in den Grundzügen* vorgezeichnet ist. So bilden die bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen insoweit *bloß den Rahmen*, der nur *grundlegende* Fragen der staatlichen Organisation der Bundesländer regelt. Dabei können in den Landesverfassungen alle vom B-VG nicht angesprochenen Verhältnisse geregelt werden.²⁸ Weiter legt der VfGH die Reichweite und die Dichte der Homogenitätsklammer im Sinne des positivistischen Hinter-

24 Vgl. *Pernthaler* 2004 (Fn. 20), S. 303; *Pernthaler* 1995a (Fn. 20), S. 793; *Esterbauer, Fried* 1976: Kriterien föderativer und konföderativer Systeme. Unter besonderer Berücksichtigung Österreichs und der Europäischen Gemeinschaft, Wien, S. 74 f.

25 Vgl. *Grabenwarter/Ohms* 2014 (Fn. 23), Art. 99 Anm. 1.

26 Vgl. *Pernthaler/Weber* 1988 (Fn. 5), S. 561; *Pernthaler* 2004 (Fn. 20), S. 303; *Weber* 1988 (Fn. 7), S. 155.

27 *Pernthaler* 2004 (Fn. 20), S. 461.

28 Vgl. VfSlg 9886/1983; *Koja, Friedrich* 1988: Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Aufl., Wien u.a., S. 23 ff.

grunds der österreichischen Bundesverfassung aus: Wenn und soweit die die Organisationshoheit der Gliedstaaten begrenzenden Rahmen in der Bundesverfassung gegeben sind, ist davon auszugehen, dass gleiche Sachverhalte nach dem Homogenitätsprinzip *von Bundes- und Landesverfassungsrecht geregelt werden müssen*. Dann müssen in den Landesverfassungen solche Materien zwar *nicht identisch*, sondern aber als dem Bundesverfassungsrecht *gleichartig* („bundesverfassungstreu“) formuliert werden.²⁹ Diese enge Auffassung des bundesverfassungsrechtlichen Rahmens für die Staatsorganisation der Bundesländer postuliert das strukturelle Homogenitätsgebot eigentlich als Sammlung der in der Bundesverfassung beschlossenen materiellen Beschränkungsrechtsnormen.

Dies basiert auf dem konzeptionellen Ansatz des österreichischen B-VG, das in Art. 95 ff. die Landesstaatsorganisation nicht nur auf die Grundsätze der bundesstaatlichen Verfassungsordnung stützt, sondern diese auch durch die konkreten und begrenzten Einzelbefugnisse der obersten Landesstaatsorgane, Organisationsbeziehungen zwischen Landtag und Landesregierung und Verfahrensmuster (z.B. Gesetzgebungsverfahren) anordnet.³⁰ Damit beschränkt sich das B-VG nicht nur auf die Festlegung einzelner Strukturprinzipien, was für das deutsche Bundesstaatsmodell („ein Mindestmaß an Homogenität“) charakteristisch ist, sondern normiert die gewünschten Organisationsstrukturen der Gliedstaaten.³¹

Nach alledem folgt, dass das mehrteilige bundesstaatliche Homogenitätsgebot, das durch die zahlreichen Normen des B-VG und deren außerordentlich restriktiven Auslegung³² durch die Verfassungsrechtsprechung geprägt ist, eine starke inhaltliche Bindung der Organisationshoheit der österreichischen Bundesländer bildet. Abgesehen von den verfassungspolitischen Deklarationen über die Selbständigkeit der Gliedstaaten (vgl. Art. 2 i.V.m. Art. 15 Abs. 1 B-VG) gibt das umfangreiche „Homogenitätsgebot“ nach dem österreichischen Bundesverfassungsrecht (vor allem Art. 95 ff. B-VG) für eine selbständige Dynamik bei der Gestaltung von Bundesstaatsgliedern eigener Staatsorganisation faktisch keinen ausreichenden Spielraum.³³ Das hat die tatsächliche Inhaltslosigkeit der Landesverfassungen zur Folge, da wegen der fast lückenlosen bundesverfassungsrechtlichen Regelung der Staatsorganisation auf Landesebene die Verfassungsakte der österreichischen Gliedstaaten nur unbedeutende Abweichungen vorsehen können.

29 Vgl. VfSlg 8321/1978.

30 Vgl. *Pernthaler/Weber* 1988 (Fn. 5), S. 561.

31 Vgl. *Esterbauer* 1976 (Fn. 24), S. 33.

32 Vgl. *Pernthaler* 2004 (Fn. 20), S. 462.

33 Vgl. *Esterbauer* 1976 (Fn. 24), S. 84; *Koja* 1988 (Fn. 28), S. 25.

4. Theoretische Aspekte des strukturellen Homogenitätsgebotes nach der russischen Verfassung

Die Verfassung der Russischen Föderation vom 12.12.1993 (weiter auch als VerfRF) rief Russland u.a. als Bundesstaat aus (Art. 1 Abs. 1). Art. 5 i.V.m. Art. 65 Abs. 1 VerfRF bestimmt den Gliederbestand der Russischen Föderation (insgesamt 6 Arten der Bundesstaatsglieder) und statuiert die Gleichberechtigung der Gliedstaaten – der Subjekte der Russischen Föderation. Den Subjekten der Russischen Föderation wird eine eigene Verfassungsautonomie eingeräumt: Nach Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 66 Abs. 1, 2 VerfRF haben die russischen Gliedstaaten eigene Verfassungen bzw. Statuten und Gesetzgebungen; der Status der Föderationssubjekte wird durch die Bundesverfassung und die Gliedstaatsverfassung bestimmt. Was die eigene Staatsorganisation auf Gliedstaats-ebene betrifft, ist in Art. 77 Abs. 1 VerfRF festgestellt, dass das System der Staatsorgane der Subjekte der Russischen Föderation von den Subjekten in Übereinstimmung mit den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation und den *allgemeinen Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt*, die durch Bundesgesetz bestimmt sind, selbständig festgelegt wird. Letztere sind von den *allgemeinen Organisationsgrundsätzen für das System der Organe der Staatsgewalt* abgeleitet. Deren Festlegung gehört zur gemeinsamen Zuständigkeit der Föderation und ihrer Subjekte (Art. 72 Abs. 1 lit. m VerfRF).

Die Formulierung des Art. 77 Abs. 1 VerfRF bildet das strukturelle (organisationsrechtliche) Homogenitätsgebot, das durch die Erwähnung der, die Staatsorganisation der russischen Föderationssubjekte bindenden, Grundprinzipien der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung nach seinem Sinn der allgemeinen Homogenitätsklausel des deutschen GG (Art. 28 Abs. 1) nahesteht. Die einzige, aber wichtige Besonderheit der russischen Verfassung ist die weitere Bindung der Gliedstaaten an die *durch das Bundesgesetz* bestimmten allgemeinen Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt. Daraus folgt, dass die VerfRF in die gemeinsame Zuständigkeit der Föderation und der Subjekte (vgl. Art. 72 Abs. 1 lit. m) *nicht alle Fragen* zuordnet, die die Staatsorganisation der Gliedstaaten betreffen, sondern nur *die Festlegung der allgemeinen Grundsätze* des Staatsaufbaus, was bedeutet, dass der föderale Gesetzgeber nicht das Recht hat, die Organisation der Gliedstaatsgewalt *detailliert* zu regeln.³⁴ Problematisch sind aber die Eingrenzung des konkreten Inhalts dieser Grundsätze sowie das Abstecken des Umfangs ihres „allgemeinen“ Charakters.

Wie aber soll das Wort „allgemein“ hier interpretiert werden? Einerseits kann man „die allgemeinen Prinzipien“ als Grundprinzipien betrachten, die auf der Verallgemeinerung begründet sind. So eine Auslegung ist annehmbar, jedoch nicht die treffendste, da schon unter dem Prinzip (lateinisch *principium* bedeutet „Grundlage“, „Ursprung“)

34 Vgl. Bondar', Nikolaj 2013: Statja 72 [Kommentar zum Art. 72], in: Zor'kin, Valerij (Hrsg.): Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii [Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation], 3. Aufl., Moskau, S. 625 ff.

„die Haupt-, Ausgangslage einer Theorie, Wissenschaft, Doktrin“³⁵ verstanden wird. Im logischen Sinne ist das Prinzip „der zentrale Begriff, die Basis des Systems, die die Verallgemeinerungen und die Ausbreitung einer Lage auf alle Erscheinungen jenes Gebietes darstellt, aus der das vorliegende Prinzip abstrahiert ist.“³⁶ Andererseits können „die allgemeinen Prinzipien“ als für alle geltende angesehen werden: Erstens für alle Subjekte der Russischen Föderation (als die *Quasi*-Staaten), und zweitens für die Systeme der Vertretungs- und Vollzugsorgane der Gliedstaaten.³⁷ Das Ergebnis, dass für die Subjekte der Russischen Föderation die allgemeinen Organisationsgrundsätze gerade in Bezug auf die *Vertretungs- und Vollzugsorgane* der Staatsgewalt festgestellt werden, folgt aus der systematischen Verbundenheit der Verfassungsbestimmungen über die Einheit des Systems der Staatsgewalt (Art. 5 Abs. 3), die Aufteilung der Staatsgewalt in gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende (Art. 10) sowie über die Festlegung des Systems der Bundesorgane der rechtsprechenden Gewalt als Gegenstand der ausschließlichen Zuständigkeit des Oberstaates (Art. 71 lit. g) und nur durch das Bundesverfassungsgesetz (Art. 118 Abs. 3).³⁸ Deshalb schon handelt es sich in Art. 77 Abs. 1 VerfRF um die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt.

Die Auslegung der „allgemeinen Prinzipien“ als eine auf den Ausgangslagen gegründete Verallgemeinerung stellt die Frage über ihren konkreten Inhalt. Irrtümlich scheint man der Ansicht, dass „unter solchen allgemeinen Prinzipien zuallererst diejenigen verstanden werden, die in der Verfassung enthalten sind und die als die Grundlagen der Verfassungsordnung, als die allgemeinen Vorschriften der Staatsorganisation formuliert sind: der Vorrang der Verfassung und der Bundesgesetzgebung; die Rechtsgleichheit der Gliedstaaten; die Selbstständigkeit und die Vollkommenheit der Staatsgewalt im Rahmen eigener Befugnisse; die Einrichtung des Systems der Organe der Staatsgewalt aufgrund der Gewaltenteilung.“³⁹ Daraus folgt, dass die allgemeinen Grundsätze der Staatsorganisation der Gliedstaaten mit den im 1. Kapitel VerfRF enthaltenen Grundlagen der Verfassungsordnung tatsächlich übereinstimmen. Allerdings ist es in Art. 77 Abs. 1 VerfRF vorgesehen, dass das System der Staatsorgane der Subjekte der Russischen Föderation gemäß den Grundlagen der Bundesverfassungsordnung *und* den allgemeinen Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane

35 Ožegov, Sergej 1988: Slovar' russkogo jazyka [Wörterbuch der Russischen Sprache], Moskau, S. 483.

36 Frolov, Ivan (Hrsg.) 1981: Filosofskij slovar' [Philosophisches Wörterbuch], Moskau, S. 294.

37 Vgl. Lebedev, Anton 2010: Gde wy, obščie principy organizacii sistemy organov gosudarstvennoj vlasti subjektov federacii? [Wo sind die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Staatsorgane der Föderationssubjekte?], in: Vlast' i obščestvo: grani vzaimodejstvija [Gewalt und Gesellschaft: Die Grenzen der Zusammenarbeit], Materialien der allrussischen Konferenz, Bd. 2, Moskau, S. 55.

38 Vgl. Rezničenko L. 2000: Federal'nyj zakon „Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispolnitel'nych organov gosudarstvennoj vlasti subjektov RF“. Kakim dolžen byt' predmet ego regulirovanija s posicij Konstitucii RF? [Das Bundesgesetz „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation“. Was soll sein Gegenstand vom Standpunkt der Verfassung der Russischen Föderation sein?], in: Siberian Law Herald, Nr. 2, S. 8-10 (S. 8).

39 Lazarev, Leonid (Hrsg.) 2009: Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii [Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation], Moskau, Art. 72.

der Staatsgewalt festgestellt wird. In dieser Weise ist es nötig, nicht die allgemeinen Grundsätze mit den Grundlagen der Verfassungsordnung zu vermischen, da die Verfassung der Russischen Föderation diese Rechtskategorien trennt. Richtig ist die Behauptung, dass die allgemeinen Organisationsgrundsätze, die „aus den Grundlagen der Verfassungsordnung folgen, in erster Linie ihre Konkretisierung bilden.“⁴⁰ So sollen sich in der Frage der Organisation der Staatsgewalt auf der Gliedstaatenebene durch das Gesetz folgende Verfassungsprinzipien entwickeln: die Volksherrschaft (die Demokratie), der Föderalismus (Art. 1 Abs. 1 VerfRF); die staatliche Integrität und die Einheit des Systems der Staatsgewalt (Art. 5 Abs. 3 VerfRF); die Gewaltenteilung (Art. 10 VerfRF); die Ausübung der Staatsgewalt in den Gliedstaaten durch die von ihnen gebildeten Organe der Staatsgewalt (Art. 11 Abs. 2); die Wahlrechtsgrundsätze, einschließlich der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen,⁴¹ sowie die Prinzipien des Zusammenwirkens der Bundesorgane der Staatsgewalt, die in gewissem Maße das *Orientierungsmodell* für die Gliedstaaten bilden.

Die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt zusammen mit den Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation bilden die inhaltlichen Schranken der Verfassungshoheit der Föderationssubjekte in der Frage der selbständigen Gestaltung ihrer eigenen Staatsorganisation. Wie es *Peter Pernthaler* in Bezug auf das österreichische Bundesstaatsmodell bemerkt hat und was vollumfänglich hinsichtlich der russischen Verfassungsgesetzgebung angewandt werden kann, ist, dass die methodische Schwierigkeit der Bindung der Gliedstaaten an die allgemeinen Verfassungsgrundsätze als u.a. organisationsrechtliche Schranken der Verfassungshoheit der Bundesstaatsglieder darin liegt, dass ihr Inhalt nur aus den Konkretisierungen in den Strukturen des Oberstaates entnommen werden kann. Dabei ist durchaus nicht klar, ob dieses Abbild auf Bundesebene in gleicher Weise für die Gliedstaaten gelten soll, wenn besonders die Bundesverfassung dies nicht ausdrücklich anordnet.⁴² Im Unterschied zum deutschen GG, das in Art. 28 Abs. 1 die für die Bundesländer obligatorischen grundlegenden Verfassungsprinzipien aufzählt, enthält Art. 77 Abs. 1 VerfRF nur die generelle Verweisung auf die Grundlagen der Verfassungsordnung des Gesamtstaates. Nicht alle im 1. Kapitel der VerfRF vorgeschriebenen Verfassungsprinzipien und Grundmuster können bezüglich der Staatsorganisation auf Gliedstaatsebene verwendet werden. Da die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane an die nicht in Bezug auf die Föderationssubjekte konkretisierten Grundlagen der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung gebunden sind und ihre Festlegung an die Bundesgesetzgebung delegiert ist, entsteht das Problem, dass die Organisationshoheit der Gliedstaaten durch das Bundesgesetz zu sehr eingeengt

40 *Bondar'* 2013 (Fn. 34), S. 625 ff.

41 Vgl. Urteil des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation (weiter als VerfGRF) vom 22.01.2002 Nr. 2-P (Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Bundesgesetzblatt der Russischen Föderation] (im Folgenden SZ RF), 2002, Nr. 6, Pos. 627).

42 Vgl. *Pernthaler* 2004 (Fn. 20), S. 464.

werden kann. Daraus folgt logischerweise die Frage der *Eingrenzung* dieser „allgemeinen Prinzipien“.

Zuallererst ist es nötig, auch die Formulierungen zu beachten, die in den analysierten Rechtsnormen der VerfRF verwendet werden (*grammatikalische Auslegung*). In Art. 72 Abs. 1 lit. m und Art. 77 Abs. 1 VerfRF geht es um die allgemeinen Grundsätze der *Organisation* des Systems der gliedstaatlichen Staatsorgane. Demgemäß räumt die russische Verfassung dem Oberstaat das Recht ein, die Prinzipien der Organisation der Staatsorgane und beispielsweise nicht ihre Tätigkeit festzustellen. Dies ist deshalb wichtig, weil die Fassung des Art. 71 lit. d VerfRF als Beispiel einer anderen Lesart dienen kann, nach dem der Oberstaat über die ausschließliche Zuständigkeit verfügt, die *Ordnung der Organisation und der Tätigkeit* der föderalen Staatsorgane zu bestimmen.⁴³

Die bundesverfassungsrechtlich bestimmten Homogenitätsklammern fordern, dass das vorliegende „objektive Bedürfnis nach der vernunftgemäßen Vereinheitlichung der Staatsgewalt in Russland nicht in Konflikt mit der Notwendigkeit der Berücksichtigung der Besonderheiten (klimatische, sozialwirtschaftliche, national-kulturelle u. Ä.) der konkreten Subjekte der Föderation geraten soll.“⁴⁴ Aber welchen Rahmen hat diese „vernunftgemäße Vereinheitlichung“ der gliedstaatlichen Systeme der Staatsgewalt, in welchem Maße muss man die Subjekte der Russischen Föderation „auf einen gemeinsamen Nenner bringen“?

Der Behandlung dieser Fragestellung bei einigen Autoren ist nicht zuzustimmen. So wird in einem der Kommentare zur VerfRF bemerkt, dass „das schwierigste Problem für den Bund ist, wie insbesondere die Praxis des Verfassungsgerichts aufzeigt, die Abschätzung des Rahmens, der die selbständige Auswahl der Gliedstaaten bei der Durchsetzung der eigenen rechtlichen Regelungen zur Organisation und Tätigkeit der staatlichen Machtorgane beschränkt.“⁴⁵ Wenn man sich aber nach der Fassung des Art. 77 Abs. 1 VerfRF richtet, steht an erster Stelle der Hinweis auf die *Selbstständigkeit* der Subjekte der Russischen Föderation in der Frage der Ausformung eigener Systeme der Staatsgewalt. Natürlich darf die in dieser Rechtssatzung genannte „Selbstständigkeit“ nicht als Souveränität der Gliedstaaten verstanden werden. Die Föderationssubjekte sollen aber „im Rahmen bestimmter föderaler Grenzen in der Auswahl des ihnen am nächsten kommenden Modells des staatlichen und öffentlichen Lebens frei sein.“⁴⁶ Deshalb besteht die Aufgabe des Oberstaates nicht darin, mittels der allgemeinen Grundsätze die rechtlichen Rahmen der Organisationshoheit der russischen Gliedstaaten festzustellen – umso mehr, da schon die Grundlagen der Bundesverfassungsordnung sowohl für die Russische Föderation als auch für ihre Subjekte die allgemeinen Verfassungswerte und *die rechtlichen Imperative*⁴⁷ bilden –, sondern darin, gewisse „Grenzen“ in der Frage der bundesgesetzgebenden Regelung der Staatsorganisation der Gliedstaa-

43 Vgl. *Rezničenko* 2000 (Fn. 38), S. 9 f.

44 *Bondar* 2013 (Fn. 34), S. 625 ff.

45 *Lazarev* 2009 (Fn. 39), Art. 72.

46 *Blankenagel, Alexander* 2006: Skol'ko centralizma vyderžit federativnoe gosudarstvo? [Wieviel Zentralismus besteht der Bundesstaat?], in: *Comparative Constitutional Review*, Nr. 2, S. 153-156 (S. 156).

47 Vgl. Urteil des VerfGRF vom 09.07.2002 Nr. 12-P (SZ RF, 2002, Nr. 28, Pos. 2909).

ten, die der Oberstaat nicht überschreiten kann, für *sich selbst* zu verankern. Anderenfalls würden die Föderationssubjekte die reale Organisationshoheit verlieren, was einen offenen Eingriff in ihre ausschließliche Zuständigkeit (Art. 73 VerfRF) darstellen würde.

In diesem Zusammenhang ist die bundesverfassungsrechtliche Zuordnung der Frage der Bestimmung der allgemeinen Grundsätze der gliedstaatlichen Staatsorganisation in die *gemeinsame* Zuständigkeit des Bundes und der Gliedstaaten (Art. 72 Abs. 1 lit. m VerfRF) interessant. Rein verfassungstheoretisch hat es den Anschein, dass die Heranziehung der Subjekte der Russischen Föderation zum Bundesgesetzgebungsverfahren für die Bestimmung der allgemeinen Grundsätze zumindest umstritten ist, da das öffentlich-rechtliche Gefüge die Organisationsgrundsätze in Bezug auf sich selbst nicht bestimmen darf. Die Gliedstaaten können daher die eigene gesetzgebende Regulierung nur zwecks der Konkretisierung der in der Bundesgesetzgebung enthaltenen allgemeinen Grundsätze verwirklichen. Andererseits, eher verfassungspolitisch, kann diese Lösung dazu berufen sein, die russischen Gliedstaaten als eine Art „Gegengewicht“ zum Oberstaat im Prozess der Bestimmung des konkreten Inhalts der allgemeinen Grundsätze einzubeziehen, da innerhalb eines Bundesstaates die Tendenz zur Zentripetalität immer stark ausgeprägt ist.

Demgemäß soll die Rechtskategorie der allgemeinen Grundsätze der Staatsorganisation der Subjekte der Russischen Föderation als Mittel einerseits der Selbstbeschränkung der Bundesgewalt und andererseits der Vermeidung der Disproportion im Verständnis und der Verwirklichung der eigenen Verfassungsautonomie der Gliedstaaten dienen. Mit anderen Worten soll die Festlegung der allgemeinen Grundsätze der Staatsorganisation auf Landesebene *theoretisch* keine Uniformität und keine Konformität mit dem Verfassungssystem des Gesamtstaates bedeuten sowie nicht die Unifizierung der gliedstaatlichen Staatsorganisation und die Ignorierung der Vielfaltigkeit in dieser Sphäre beabsichtigen.

5. Verfassungsgesetzliche Ausgestaltung des bundesstaatlichen Homogenitätsgebotes in Russland: Dogmatik und Praxis

Am 06.10.1999 wurde im Rahmen des nach Art. 77 Abs. 1 VerfRF eingeräumten Rechts das Bundesgesetz Nr. 184-FZ „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation“⁴⁸ angenommen (weiter als Bundesgesetz oder BG). Dieses Bundesgesetz, von seiner rechtlichen Natur aus ein *Rahmengesetz*, bestimmte schon in der Ursprungsfassung *detaillierte Regulierungen* der Staatsorganisation der russischen Föderationssubjekte, die ihrem Konkretisierungsgrad nach weitgehend bloß „allgemeine Prinzipien“ waren.⁴⁹ Beispielsweise werden schon in der Präambel des Bundesgesetzes, die

48 SZ RF, 1999, Nr. 42, Pos. 5005; Übersetzung des Autors.

49 Vgl. Tarasov, Oleg 2000: Zakonodatel'noe regulirovanie obščich principov organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispolnitel'nych organov gosudarstvennoj vlasti: konstitucionnye osnovy, celi vozdejstvija [Die gesetzgeberische Regulierung der allgemeinen Prinzipien der Organisa-

das Leitmotiv aller weiteren Regelungen formuliert, die Bildung, die Zusammensetzung und die *Tätigkeit* der Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation als Gegenstand dieses Gesetzes indiziert, was schon über den Rahmen des Begriffs „die Organisation“ im Sinne von Art. 77 Abs. 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 1 lit m VerfRF hinausgeht.

In Art. 2 BG werden die Staatsorgane enumeriert, die das Verfassungssystem jedes russischen Gliedstaates bilden sollen: Dazu gehören das Gesetzgebungs-/ Vertretungsorgan sowie das oberste Vollzugsorgan. Außerdem kann die Verfassung bzw. das Statut des Föderationssubjektes die Position eines obersten Amtsträgers (faktisch Staatsoberhaupt) des Gliedstaates einführen. In der Ursprungsfassung des Bundesgesetzes wurde bestimmt, dass der oberste Amtsträger (falls dieses Amt nach der Gliedstaatsverfassung vorgesehen ist) bzw. der Leiter des obersten Vollzugsorgans des Föderationssubjektes von den wahlberechtigten Bürgern der Russischen Föderation, die den Hauptwohnsitz im jeweiligen Föderationssubjekt haben, nicht länger als auf 5 Jahre gewählt wird; ein und dieselbe Person kann ihr Amt nicht länger als zwei Amtsperioden in Folge innehaben (Art. 18 BG).

Der Frage des institutionellen Zusammenwirkens der gesetzgebenden und vollziehenden Staatsorgane der Föderationssubjekte ist Kapitel IV. des Bundesgesetzes gewidmet. Zu den Mitwirkungsformen der gliedstaatlichen Organe gehören folgende: 1. Teilnahme des Gesetzgebungsorgans an der Bildung des obersten Vollzugsorgans und seiner Auflösung (Art. 24 BG); 2. Vertrauensentzug gegenüber dem obersten Amtsträger bzw. dem Leiter des obersten Vollzugsorgans seitens des Gesetzgebungsorgans (Art. 19 BG); 3. Auflösung des Gesetzgebungsorgans seitens des obersten Amtsträgers bzw. Leiters des obersten Vollzugsorgans (Art. 9 BG).

Kapitel V. des Bundesgesetzes verbreiterte das Spektrum der Maßnahmen der verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit, die vom Oberstaat in Bezug auf die Gliedstaaten angewandt werden können. Erstens wurde das Recht des Präsidenten der Russischen Föderation, den Vollzug von widersprechenden Akten der Vollzugsorgane der Föderationssubjekte bis zur Klärung dieser Frage durch das entsprechende Gericht auszusetzen (Art. 85 Abs. 1 VerfRF), durch das zusätzliche Recht ergänzt, auch die widersprechenden Akte des obersten Amtsträgers bzw. Leiters des obersten Vollzugsorgans auszusetzen (Art. 29 Abs. 1, 2 BG). Zweitens wurde der russische Präsident zur Beantragung der Angleichung der gliedstaatlichen Verfassung an die Bundesverfassung sowie Bundesgesetzgebung beim Gesetzgebungsorgan des Gliedstaates berechtigt.

Zu Beginn der 2000er Jahre wurde das Ziel der Regionalpolitik des Oberstaates offensichtlich: Es wurde notwendig, den fast unbegrenzten Entscheidungsraum der gliedstaatlichen Oberhäupter, den sie während der Transformation der russischen Staatlich-

tion der Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt: Verfassungsgrundlagen, Ziele der Einwirkung], in: Constitutional Law: Eastern European Review, Nr. 1, S. 59-65 (S. 59 f.); Dobrynin, Nikolaj 2006: Federalizm i konstitucionalizm v Rossii: Sootnošenie, real'nost', konformizm [Föderalismus und Konstitutionalismus in Russland: Korrelation, Realität, Konformismus], in: Law and Politics, Nr. 8, S. 73-82.

keit nach dem Zerfall der Sowjetunion gewonnen hatten, einzuschränken. Das Erreichen dieses Ziels ist – aus bürokratischer Sicht – dank der Zusammenführung der untergeordneten Organe in einer Konfiguration der Staatsgewalt, die auf Einheit und Hierarchie basiert, möglich geworden. So ist die Idee „*der Vertikale der Macht*“ entstanden, die *quasi* aus dem Verfassungsprinzip der Einheit des Systems der Staatsgewalt (Art. 5 Abs. 3 VerfRF) und dem Erfordernis der Bildung eines einheitlichen Systems der vollziehenden Gewalt (aber nur!) im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeit des Oberstaates und in den Grenzen seiner Befugnisse im gemeinsamen Zuständigkeitsbereich der Ober- und Gliedstaaten (Art. 77 Abs. 2 VerfRF) folgt.

Der erste Schritt in Richtung Begrenzung der Organisationshoheit der russischen Gliedstaaten war die Einführung weiterer Maßnahmen der verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit.⁵⁰ Die Nichtumsetzung der entsprechenden Gerichtsentscheidungen hat folgende Maßnahmen zur Folge: 1. Die vorzeitige Beendigung der Legislaturperiode des Gesetzgebungsorgans durch seine Auflösung durch Bundesgesetz. Den Entwurf des entsprechenden Bundesgesetzes bringt der Präsident der Russischen Föderation ein und die Staatsduma (das Unterhaus des russischen Parlaments) soll diesen fristgemäß behandeln (Art. 9 Abs. 4 BG). 2. Der Präsident der Russischen Föderation kann an das Gesetzgebungsorgan sowie den obersten Amtsträger des Gliedstaates eine Warnung erlassen (Art. 9 Abs. 4; Art. 19 Abs. 1, 6 BG). 3. Amtssuspendierung des obersten Amtsträgers bzw. des Leiters des obersten Vollzugsorgans auf Zeit sowie Amtsenthebung (Art. 19 BG).

Vom Standpunkt der rechtlichen Begründetheit der durch das Bundesgesetz verankerten Mechanismen des vorzeitigen Erlöschens der Vollmachten der gliedstaatlichen Organe durch Maßnahmen der Bundesorgane ist zu bemerken, dass die russische Verfassung dem Oberstaat die entsprechenden „bundesexekutiven“ Befugnisse nicht ausdrücklich zugesteht. Sie verbietet explizit aber nicht, dass der Oberstaat für Verletzungen der Bundesverfassung und -gesetzgebung von Seiten der Staatsorgane der Föderationssubjekte Sanktionsmaßnahmen vorsehen kann. Allem Anschein nach folgte das russische Verfassungsgericht dieser Logik: Aufgrund von Anfragen der gesetzgebenden Organe zweier Föderationssubjekte bestätigte das Gericht die Verfassungsmäßigkeit dieser Maßnahmen der Bundesexekution.⁵¹

In den 1990er Jahren konnten die russischen Gliedstaaten die Art des Wahlsystems nach eigenem Ermessen bestimmen. Überwiegend gaben sie dem Mehrheitswahlsystem den Vorzug. Gleichzeitig mit der Entstehung „*der Vertikale der Macht*“ fand die Idee einer „*parteilichen Vertikale*“ Anklang, die eine Zusammenarbeit der Abgeordneten der verschiedenen Ebenen ermöglichen könnte. Im Jahr 2001 wurden Änderungen in das Bundesgesetz aufgenommen,⁵² die die *verbindliche Anforderung* einführten, dass *mindestens die Hälfte* der Abgeordneten des gliedstaatlichen Gesetzgebungsorgans nach dem *Verhältnisswahlrecht* gewählt werden muss. (Diese Regel wurde allerdings im Jahr

50 Vgl. Bundesgesetz vom 29.07.2000 Nr. 106-FZ (SZ RF, 2000, Nr. 31, Pos. 3205).

51 Urteil des VerfGRF vom 04.04.2002 Nr. 8-P (SZ RF, 2002, Nr. 15, Pos. 1497).

52 Vgl. Bundesgesetz vom 24.07.2002 Nr. 107-FZ (SZ RF, 2002, Nr. 30, Pos. 3024).

2013 gelockert.⁵³ Nun muss *mindestens ein Viertel* der Abgeordneten in den Föderationssubjekten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden, während die Städte föderaler Bedeutung – Moskau, Sankt Petersburg und später auch Sewastopol – sogar von diesem Erfordernis befreit sind.)

Das Jahr 2004 ist der Schlüsselpunkt im Aufbauprozess „der Vertikale der Macht“ in Bezug auf die Staatsorganisation der russischen Föderationssubjekte geworden. Die grundlegende Neuerung bildete die *Abschaffung der direkten Wahl des obersten Amtsträgers bzw. des Leiters des obersten Vollzugsorgans durch die Bevölkerung* und die Einführung des Mechanismus durch Bundesgesetz, durch den das Gesetzgebungsorgan einen der vom Präsidenten der Russischen Föderation vorgeschlagenen Kandidaten wählt.⁵⁴ Dies bedeutete in der Tat eine *faktische Ernennung* des obersten Amtsträgers bzw. des Leiters des obersten Vollzugsorgans des Gliedstaates *durch den föderalen Präsidenten*, da Letzterer das zusätzliche Recht erlangte, das Gesetzgebungsorgan des Föderationssubjektes aufzulösen, wenn es seine „vorgeschlagenen“ Kandidaten zu diesem Amt dreimal ablehnt. Es verwundert nicht, dass unter diesem schwebenden „Damoklesschwert“ *kein* Gesetzgebungsorgan dem Präsidenten der Russischen Föderation die entsprechende Zustimmung verweigerte.

Gleichzeitig wurde die Liste der Gründe für die Enthebung des obersten Amtsträgers bzw. des Leiters des obersten Vollzugsorgans erweitert. So konnte nun der Präsident der Russischen Föderation *allein* den obersten Amtsträger bzw. den Leiter des obersten Vollzugsorgans des Gliedstaates für seine unsachgemäße Erfüllung der Befugnisse sowie wegen Vertrauensverlust abberufen. Für letztgenannten Fall wurde der Präsident zuerst an keine Verpflichtungen gebunden: Er konnte sein Vertrauen nach eigenem Ermessen entziehen. Das geschah gegenüber sechs Gouverneuren im Zeitraum 2005–2014. Erst im Jahre 2015 wurde dieses absolute Recht des Präsidenten formal eingeschränkt.⁵⁵ Nun waren der Verlust des Vertrauens des Präsidenten und die folgende Entlassung aus dem Amt nur beim Vorliegen der Tatsachen der Korruption oder des ungeregelten Interessenkonflikts (Art. 19 Abs. 1 lit. d BG) zugelassen. In den letzten fast drei Jahren haben schon vier Gouverneure das Vertrauen des russischen Präsidenten wegen Korruptionsskandalen verloren.

Die endgültige verfassungsgesetzliche Gestaltung des zentralisierten Systems der Bundesverhältnisse in Russland wurde in den Jahren 2009–2011 beendet. Seinerzeit wurden einige „dekorative“ Änderungen angenommen, die als „Modernisierung“ der Bundesverhältnisse bezeichnet wurden („Modernisierung“ in Anführungszeichen, da damit in der Tat der föderale Vektor auf die weitere Vereinfachung und das „Anpassen“ an die einheitlichen Merkmale der staatlichen Strukturen der russischen Gliedstaaten ausgerichtet wurde).

Die erste Maßnahme des föderalen Gesetzgebers in Richtung „Modernisierung“ der Staatsorganisation auf regionaler Ebene war die Einführung der *quantitativen Kriterien*

53 Vgl. Bundesgesetz vom 02.11.2013 Nr. 303-FZ (SZ RF, 2013, Nr. 44, Pos. 5642).

54 Vgl. Bundesgesetz vom 11.12.2004 Nr. 159-FZ (SZ RF, 2004, Nr. 50, Pos. 4950).

55 Vgl. Bundesgesetz vom 13.07.2015 Nr. 233-FZ (SZ RF, 2015, Nr. 29, Pos. 4359).

hinsichtlich des Personalbestandes der gliedstaatlichen Gesetzgebungsorgane.⁵⁶ So wurde im Bundesgesetz die *Mindest- sowie Höchstzahl der Abgeordneten* der regionalen Parlamente je nach Bürgerzahl festgelegt: von 15 Abgeordneten in den kleinsten Föderationssubjekten mit einer Bevölkerung von bis zu 500.000 Einwohnern bis hin zu 110 Abgeordneten in den Gliedstaaten mit einer Einwohnerzahl von über 2.000.000 (Art. 4 Abs. 3 BG).

Das fordert den Vergleich mit den entsprechenden Regelungen nach dem österreichischen B-VG heraus. Durch die 2. Novelle des B-VG (BGBl. 1929/392) wurde die Höchstzahl der Mitglieder der österreichischen Landtage verankert (Art. 95 Abs. 4). Diese hing auch von der Bürgerzahl im jeweiligen Bundesland ab und betrug 26 Mandate in den Ländern mit einer Bevölkerung von bis zu 250.000 Einwohnern (durch die weitere Novelle des B-VG (BGBl. 1959/37) wurde diese Höchstzahl aber auf 36 erhöht), 36 Mandate bei bis zu 500.000 Einwohnern, 48 Mandate bei bis zu 1.000.000 Einwohnern und 56 Mandate bei bis zu 1.500.000 Einwohnern.⁵⁷ Für Wien galt eine gesonderte Regel – 100 Mandatsträger im Gemeinderat, der nach Art. 108 B-VG auch die Funktion des Landtages ausübt. Während Österreich diese Schranke der Verfassungsautonomie seiner Glieder jedoch im Jahre 1977 (BGBl. 1977/539) abgeschafft hatte, legte dagegen Russland die entsprechende (aber tatsächlich inhaltslose) Regel im Jahre 2010 fest, was zu einer weiteren Einengung der Organisationshoheit der russischen Gliedstaaten führt.

Obwohl die Bezeichnung der Staatsorgane durch die Verfassung (das Statut) des jeweiligen Föderationssubjektes unter Berücksichtigung der spezifischen historischen, nationalen oder anderen Traditionen dieser Region bestimmt wird (Art. 4 Abs. 2, Art. 18 Abs. 6 BG), ordnete das geänderte Bundesgesetz im selben Jahr zusätzlich an, dass die Bezeichnungen sowohl des Gesetzgebungsorgans als auch des obersten Vollzugsorgans des Gliedstaates keine Wörter oder Wortverbindungen enthalten dürfen, die die Bezeichnungen des föderalen Parlaments und des Staatsoberhauptes entsprechend enthält.⁵⁸ Im Klartext geht es um das Verbot der Begriffe „Präsident“ in den nationalen Republiken Russlands und „Staatsduma“ als Bezeichnung der regionalen Gesetzgebungsorgane (diese waren früher in zwei russischen Regionen vorhanden).

Ein wichtiger, aber letztlich notgedrungen gemachter Schritt in die andere Richtung war die *Wiedereinführung der direkten Wahl* des obersten Amtsträgers bzw. des Leiters des obersten Vollzugsorgans des Gliedstaates durch die Bevölkerung.⁵⁹ Zu diesem Schritt wurde die föderale Leitung wegen der Massenproteste nach der (vermutlich umfangreich gefälschten) Staatsduma-Wahl 2011 gezwungen. Es war notwendig, die gesellschaftliche Unterstützung des politischen Regimes wiederzugewinnen. Die direkte Wahl der Staatsoberhäupter in den Föderationssubjekten sollte die politische Verant-

56 Vgl. Bundesgesetz vom 05.04.2010 Nr. 42-FZ (SZ RF, 2010, Nr. 15, Pos. 1738).

57 Vgl. Müller, Thomas 2016: Kommentar zum Art. 95, in: Korinek, Karl (Hrsg.): Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar, 12. Lfg., Wien, Rn. 1.

58 Vgl. Bundesgesetz vom 23.12.2010 Nr. 376-FZ (SZ RF, 2010, Nr. 52, Pos. 6991); Bundesgesetz vom 28.12.2010 Nr. 406-FZ (SZ RF, 2011, Nr. 1, Pos. 18).

59 Vgl. Bundesgesetz vom 02.05.2012 Nr. 40-FZ (SZ RF, 2012, Nr. 19, Pos. 2274).

wortlichkeit der regionalen Akteure erhöhen und eine direkte Rückmeldung der Bevölkerung ermöglichen. Allerdings erwies sich die durch das Bundesgesetz wiedereingeführte Direktwahl der regionalen Staatsoberhäupter *größtenteils als dekorativ*: Dieser Mechanismus sollte das gesellschaftliche Bedürfnis nach Veränderungen im politischen System rückläufig machen und gleichzeitig die Kontrolle der Staatsorganisation „von oben“ in den Föderationssubjekten im Rahmen der „gelenkten Demokratie“ gewährleisten. Fast ein Jahr später wurde das Bundesgesetz wieder geändert⁶⁰ und die Subjekte der Russischen Föderation bekamen die Befugnis, die Direktwahl ihrer Oberhäupter *abzuschaffen*. Nun können die Gliedstaaten statt der Direktwahl einen anderen durch Bundesgesetz erlaubten Mechanismus in ihrer Verfassungsgesetzgebung festlegen, nach dem der oberste Amtsträger bzw. der Leiter des obersten Vollzugsorgans vom Gesetzgebungsorgan aus der Menge an Kandidaten gewählt wird, die vom Präsidenten der Russischen Föderation vorgeschlagen werden. Die Kandidatenliste wird nach den Vorschlägen der im Gesetzgebungsorgan des Gliedstaates sowie im föderalen Parlament vertretenen politischen Parteien aufgestellt (Art. 18 Abs. 3.2. BG).

Neben diesen grundlegenden Regelungen der Bildung und Organisation der obersten Staatsorgane der russischen Föderationssubjekte enthält das Bundesgesetz in sich zahlreiche Nebenbestimmungen, die das zentralisierte Bundesstaatssystem in Russland ausformen. Dazu zählen beispielsweise Formen, Verfahren der Annahme und Bekanntmachung von Rechtsakten der regionalen Staatsorgane (Art. 7, 8, 22 BG) und andere weniger bedeutende Regelungen.

Die wegen der Unbestimmtheit des Begriffs „allgemeine Prinzipien der Organisation der Vertretungs- und Vollzugsorgane der Staatsgewalt“ (Art. 77 Abs. 1 VerfRF) vorhandene Variabilität der Auslegung ermöglichte dem Oberstaat, diese „allgemeinen Prinzipien“ als Instrument der *wesentlichen Beschränkung* der gliedstaatlichen Verfassungshoheit zu betrachten. Die seit 17 Jahren andauernde zentripetale Entwicklung des russischen Bundesstaatsmodells führt zu einer starken Zentralisierung des gesamten Staatssystems, die durch das Bundesgesetz eine erhebliche Einengung der Verfassungshoheit der Föderationssubjekte im Bereich der eigenen staatlichen Organisation bedeutet und stellt also die Durchführung des Föderalismus als verfassungsrechtliches Organisationsprinzip im modernen Russland in Frage.

6. Resümee

Das strukturelle (organisationrechtliche) Homogenitätsgebot bildet einen der wichtigsten Bestandteile des Bundesstaatsprinzips, da es die innerstaatliche Übereinstimmung zwischen den Machtstrukturen des Oberstaates und der Gliedstaaten gewährleisten soll. Die in den Verfassungsakten Deutschlands und Österreichs verankerten Homogenitätsanforderungen zeigen die verschiedenen Grade der Einschränkung der gliedstaatlichen Verfassungshoheit bei der selbständigen Gestaltung eigener Staatsorganisation. Das

⁶⁰ Vgl. Bundesgesetz vom 02.04.2013 Nr. 30-FZ (SZ RF, 2013, Nr. 14, Pos. 1638).

russische Bundesstaatsmodell bildet eine Hybridform und enthält Eigenschaften sowohl der deutschen als auch der österreichischen Herangehensweise an die bundesverfassungsrechtliche Regulierung der Staatsorganisation auf Gliedstaatsebene. Wenn *verfassungsrechtlich* das strukturelle Homogenitätsgebot nach der russischen Verfassung (Art. 77 Abs. 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 1 lit. m) der bundesdeutschen Homogenitätsformel näher steht, ist es *verfassungsgesetzlich* allerdings an das komplexe Homogenitätsgebot nach dem österreichischen B-VG dichter angelehnt. Die generelle Bindung der Staatsorganisation der Föderationssubjekte an die grundlegenden Verfassungsprinzipien der Gesamtstaatsordnung soll durch die allgemeinen Organisationsgrundsätze für die Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane der Gliedstaaten konkretisiert werden; die Verankerung der Prinzipien ist an das spezielle Bundesgesetz delegiert. Gerade dank dieser Delegation (obwohl die VerfRF einen Schutzmechanismus festlegt – die Annahme dieses Bundesgesetzes ist der gemeinsamen Zuständigkeit des Oberstaates und der Gliedstaaten zugeordnet) erhält der Oberstaat die Möglichkeit, den Maßstab der staatlichen Organisation der Föderationssubjekte faktisch nach eigenem Ermessen zu setzen und das erwünschte Modell des Organisationslebens auf Landesebene einseitig auszuformen. Obwohl nach dem österreichischen Muster die Verfassungshoheit der Bundesländer stark beschränkt ist und für sie faktisch ein *technisches* Organisationsstatut eingeräumt ist, besteht der wesentliche Unterschied zu Russland darin, dass die Homogenitätsregelungen nur im B-VG enthalten sind, d.h., diese können *als Verfassungsbestimmungen* nicht so einfach geändert werden (vgl. Art. 44 Abs. 1, 2 B-VG). Die *bundesgesetzliche* Verankerung der Staatsorganisation der Föderationssubjekte in Russland ebnet den Weg für die Überregulierung und die Instabilität der Verfassungsordnungen der Gliedstaaten. Die Entwicklungstendenzen innerhalb des russischen Gesamtstaates, die im letzten Teil dieses Beitrages an einigen Beispielen gezeigt wurden, bestätigen leider die Verformung der verfassungsrechtlich gedachten föderalistischen Gesamtordnung Russlands in ein zentralistisches Gemeinwesen mit unitarischer Ordnung, das den Föderationssubjekten ihre Staatsqualität tatsächlich verweigert.

6. Außereuropäische Länderberichte

Federalism in India: between Territorial Accommodation and Majoritarianism¹

Wilfried Swenden

1. The Complexity and Heterogeneity of India

With about 1.3 billion inhabitants, India is the second most populous country in the world and its most populous federation. India is also incredibly diverse. The most salient cleavages revolve around territory, caste, language and religion, and they are often overlapping, rather than coincident, smoothening the management of these divisions somewhat.² India is also portrayed as the world's largest democracy. Elections at the national and sub-national levels are heavily contested and vibrant. Despite the dominance of the Bharatiya Janata Party in most state assembly and general elections since 2014, India has a pluralized and diverse party system in which dozens of parties vie for political representation.

Despite the vibrancy of its elections and the strength of state politics which underlines its nature as a federal state, Indian democracy has been marked by important spatial (for example Jammu and Kashmir) and temporary exceptions (for example National Emergency between 1975 and 1977). Furthermore, there are considerable procedural constraints to the functioning of Indian democracy: campaign funding is opaque, and certainly in the North-East of India and Kashmir, democracy is 'illiberal': freedom of speech and association are censored, human rights may be violated due to the implementation of draconian anti-terror laws and there is a strong military and paramilitary presence on the ground. Furthermore, at times, India has found it difficult to navigate between the accommodation of plurinational difference and the association of the state with a majority group; especially the Hindus. Hence, while territorial self-rule is recognized as necessary for the implementation and also making of policies in such a large and complex polity; conceding such autonomy as a means to accommodate plurinational difference has been more problematic. Within the region, India has moved furthest along this track, yet the rise of Hindu nationalism producing a Hindu nationalist majority government at the centre since 2014 questions the long-term sustainability of India as

- 1 This is an abridged version of a chapter which will appear as *Swenden, Wilfried* 2018, 'Federalism in South Asia: between Dominant Nationalism and Accommodation', in: *Detterbeck, Klaus/Hepburn, Eve (eds.): Edward Elgar Handbook of Territorial Politics*, Cheltenham, forthcoming.
- 2 *Lijphart, Arend* 1996: 'The Puzzle of Indian Democracy: a consociational interpretation', in: *American Political Science Review*, 90, (2), pp. 258-268; *Manor, James* 2001: 'Centre-State Relations' in: *Kohil, Atul (ed.): The Success of India's Democracy*, Cambridge, pp. 78-102.

a compound, plural federal polity.³ This phenomenon is not unique to India – it is also a feature of the politics of surrounding Pakistan and Sri Lanka.⁴

In the following sections, I will provide an overview of the Indian federal system, highlighting its comparatively centralized nature and the flexibility of its constitutional setup. The latter has facilitated internal boundary adjudication, a process that is often very difficult to achieve across most federal systems due to the required consent of the federal units for any proposed changes to the size and number of units in the federation. I will also argue that economic liberalization and the pluralization of the party system have helped to strengthen the federal features of India in recent decades. In the final section, I touch upon the limits of Indian federalism, especially the difficulties of acknowledging the plurinational character of Indian society and the related threat of ‘centring the federation’ on the ideology and politics of Hindu nationalism.

2. India: A Union State with Flexible Internal Boundaries

British India introduced provincial self-government (though on a limited franchise and with extensive colonial oversight) in 1937. Yet the territorial structure of the Indian federation (denomination of units) as well as the nature of the federal state itself changed profoundly after 1947.⁵ British India had grown out of three Presidencies and ultimately 17 provinces (the most populous of which were Bengal, Bombay, Madras, the United Provinces, the Central Provinces and Berar, Punjab and Assam). Some of these provinces were directly affected by the painful partition of British India into Hindu-dominant India and Muslim-dominant Pakistan. The Punjab, Bengal and Assam saw their territories carved up between both states.⁶ In addition, India and Pakistan had to integrate more than 550 princely states on which the British colonizer exercised only ‘indirect’ rule. With the exception of Jammu and Kashmir (see further) princely states were given little option which state to join. If their territory was surrounded by land allocated to the new state of India, then their inclusion into Indian territory was a given, even where – as in the case of Hyderabad – it had to be enforced militarily. Few concessions were given in return: the princely rulers could retain their title and for some time their privy purse. Jammu and Kashmir formed a partial exception in that its Hindu princely ruler and one of its most popular political leaders Sheikh Abdullah (Jammu and

3 Adeney, Katharine 2015: ‘A move to majoritarian nationalism? Challenges of Representation in: South Asia’, *Representation*, 51, (1), pp. 7-21.

4 Jaffrelot, Christophe 2015: *The Pakistan Paradox. Instability and Resilience*, London; Stepan, Alfred/Linz, Juan J./Yadav, Yogendra 2011: *State-Nations. India and other Multinational Democracies*, Baltimore.

5 Mitra, Subrata K./Pehl, Malte 2010: ‘Federalism’ in: Jayal, Niraja Gopal/Mehta, Pratap Bhanu (eds.): *The Oxford Companion to Politics in India*, Delhi, pp. 43-60; Swenden, Wilfried. 2016a: ‘India and the unfinished business of accommodating ethnic diversity’ in: Gorringer, Hugo/Jeffery, Roger/Waghmore, Suryakant (eds.): *Institutionalizing Marginal Practices in South Asia. Processes, Practices, Politics and Pitfalls*, Delhi, pp. 245-280.

6 Talbot, Ian/Singh, Gurharpal 2009: *The Partition of India*, Cambridge.

Kashmir National Conference) preferred to join India following the incursion of Pakistani troops into its territory shortly after partition. The choice to do so was not a given in view of the country's Muslim majority population and geographic location. In recognition, Jammu and Kashmir received a special constitutional status (Article 370). The state was offered the prospect of a referendum on staying in India or joining the state of Pakistan and the centre only promised to control defence, foreign policy and communications. Of all the Indian states, only Jammu and Kashmir have a constitution and flag. In time, many of these asymmetric concessions have been hollowed out.

It follows that in comparative terms India was not a 'coming together' state, but rather a state 'put' together by fusing Hindu majority provinces from British India and the princely states.⁷ Most princely states were too small to survive as such, and hence they were often merged or subsumed within the erstwhile provinces (referred to as 'states' since the enactment of the constitution of India in 1950). Although Hindu majoritarian, most of the states were linguistically and sometimes also religiously heterogeneous. For instance, Tamil was the dominant language in Madras, but the state also contained a significant Telugu speaking minority. The states of Punjab or Assam had substantial Sikh and Christian minorities. Hence, it did not take long after independence before pressure started to rise to redraw the internal boundaries of the Indian federation so as to make its states more congruent with (minority) language groups or religious groups in the country.

Indian political leaders were reluctant to engage in linguistic, let alone religious reorganisation from the very outset. Partition had pushed India into a more majoritarian direction, not only demographically by making the polity more religiously homogenous, but also ideationally. In its wake, India's founders had come to insist on the indestructibility of the Indian state. Two consequences followed from this. Firstly, to preserve the territorial integrity of the Indian state in a relatively hostile external environment, the founding fathers argued that the country required a strong centre. Secondly, and for the same reason, linguistic (and given the partition of British India) even more so religious reorganization of internal state boundaries had to be resisted. Hence the Indian constituent assembly insisted on the construction of an 'indestructible union'.⁸

Constitutionally speaking, India is *not* a federal state; the Constituent Assembly 'centred' the nation around territorial civiness⁹, by defending a 'union' at the centre and the States at the periphery.¹⁰ According to Ambedkar, the strength of the constitution was its flexibility. It could be "both unitary as well as federal, according to the

7 For the distinction between 'coming' 'putting' and 'holding together' federalism, see *Stepan et al.* 2011 (fn. 4).

8 *Austin, Granville* 1966: The Indian constitution. Cornerstone of a Nation, New Delhi, p. 193; *Talbot/Singh* 2009 (fn. 6), p. 132.

9 *Adeney, Katharine* 2002: 'Constitutional Centring: Nation Formation and Consociational Federalism in India and Pakistan', in: *Commonwealth & Comparative Politics*, 40, 3, pp. 8-33, here: 21.

10 *Sáez, Lawrence* 2002: *Federalism without a Centre. The Impact of Political and Economic Reform on India's Federal System*, New Delhi, p. 30.

requirements of time and circumstances”.¹¹ This ‘centralized imprint’ was reflected in the recognition of Indian citizenship alone; the creation of an integrated judiciary, civil service and police services, a system of universal rights and the ability of the Supreme Court to supervise it. The centralized nature of the federation is also demonstrated by the limited fiscal autonomy of the states with major tax revenues set and raised at the central level; and by the presence of a relatively weak second chamber of the union parliament in which the representation of the federal units is more or less proportionate to their relative demographic weight in the union. Centralized planning, through the enactment of Five Year economic plans by the para-constitutional Planning Commission further added to the centralization India. Perhaps most importantly, though replicating colonial provisions¹² the ‘union’ government could extend its control of the states through the appointment of state governors and the redrawing of state boundaries without their (formal) explicit consent. By invoking ‘Emergency powers’, such as President’s Rule (Article 356) it could assume full legislative and administrative control in the states. Furthermore, the union parliament (through Article 226) can legislate on exclusively state subjects in normal times if they become a matter of national concern.

The Constituent Assembly also came very close to making Hindi – although only spoken as a first language by a minority of its citizens - into the national language of India after it was approved with the smallest of margins (78 against 77 votes). Due to this extremely narrow majority in favor of upgrading Hindi (and downgrading English compared with colonial times), the Assembly postponed the implementation of the measure until 1965. However, it established language commissions to oversee the phasing out of English and supervise the progress of Hindi as the official language.¹³ In other words, the Constituent Assembly was committed to a more integrative linguistic policy in the future. There was also no concession to reorganize the states along linguistic lines, even though it would have been in keeping with tradition insofar as the Congress Party – the party which dominated the Constituent Assembly and led India to independence – had been rearranged along those lines in the 1920s.¹⁴ Especially India’s first post-independence Prime Minister, Jawaharlal Nehru feared that to accept linguistic federalism was to open up more divisions in a country that had already been divided in the name of religion.

11 Ibidem, p. 33.

12 Kumarsingham, Harshan 2013: A Political Legacy of the British Empire. Power and the Parliamentary System in Post-Colonial India and Sri Lanka, London, pp. 104-107.

13 Chandhoke Neera, 2007: ‘Negotiating Linguistic Diversity: A comparative study of India and the United States’ in Bajpai, K. Shankar (ed.): Democracy and Diversity: India and the American Experience, New Delhi, pp. 107-143.

14 Ibidem, p. 121.

3. Linguistic Reorganization and the Operation of India as a Federal State in Practice

Table 1 below illustrates the areas in which the centre and the states have exclusive legislative powers as well as those areas in which both levels can issue ‘concurrent’ legislation. However, in the case of concurrent legislation the centre has the upper-hand as it can overrule the states in the case of conflicting legislation. Overall, this list underlines the legislative dominance of the centre in the Indian federation.

Table 1: The distribution of Legislative Powers under the Indian constitution

Centre List	State List	Concurrent List
Foreign affairs, defense, atomic energy, citizenship, currency, foreign exchange, foreign trade and commerce, immigration, highways, railways, shipping post and telecommunications, institutes of national importance (including central universities), income tax, corporation tax, excise duty, customs, sales tax	Public order, local government, public health and sanitation, agriculture, fisheries, police, water supply, irrigation, land rights, land tenure, taxes on agricultural income, tolls and capitation taxes	Criminal law, forests, economic management, economic and social planning, trade unions, education, marriage, preventive detention, wildlife protection, population control and family planning, social security, property management

Source: Indian constitution, Schedule VII (own summary).

However, as Rangarajan and Srivastava have pointed out¹⁵, very often the federal government relies on the states for the implementation of its legislation. Many more civil servants are employed by the state than the central government as a result. Based on expenditure patterns in the first decade of the new millennium, the states outspent the centre in fiscal and administrative services, in pension and other retirement benefits, in education, art and culture, in public health, water supply and sanitation, in family welfare and agriculture, in power, irrigation and flood control and in public works. Expenditures are more or less balanced between both levels in transport and communications, leaving the central government only with a clear edge in housing, industry and minerals, – and – unsurprisingly as an exclusive federal competence- defense (with no expenditure incurred by the states at all).

The constitutional distribution of powers has seen little change since 1947.¹⁶ Yet, Indian federalism has changed in two important ways.

Paradoxically, the first change to federalism relates to the application of a constitutional article which many scholars would regard as highly ‘unfederal’, but which nonetheless facilitated the emergence of a ‘federation’ of which the internal state boundaries had become more respective of the cultural or social diversity within the polity as a whole. Indeed, Article 2 enables the centre (with the consent of both parliamentary houses) to redraw the internal boundaries of the Indian states. Frequent state reorganiza-

15 Rangarajan, C./Srivastasa, D.K. 2011: Federalism and Fiscal Transfers in India, Delhi: Oxford, p. 91.
16 For some adjustments, especially in the 1970s, see Saxena, Rekha 2006: Situating Federalism. Mechanisms of Intergovernmental Relations in Canada and India, Delhi.

tions have happened since 1953, but – leaving aside the most recent secession of Telangana from the state of Andhra Pradesh in 2014 – such changes usually took place with the overwhelming consent of the majority of the members from the affected state legislatures.¹⁷

The most important wave of state reorganizations occurred between 1953 and 1966 when the central government eventually implemented the principle of linguistic federalism. This central ‘U-turn’ followed by mass mobilization and protests, in the case of the split of Andhra Pradesh from Madras in 1953, even following a hunger-strike and death of a Congress activist. Between 1952 and 1966, new states emerged in the South (for instance the Telugu, Tamil, Kannada or Malayalam speaking states of Andhra Pradesh, Tamil Nadu, Karnataka and Kerala respectively). In the case of the Punjab, territorial reorganization did not take place until 1966 because it led not only to the emergence of a predominantly Punjabi-speaking state but also of a Sikh-majority state. The principle of linguistic state reorganization was paralleled by an extension of the temporary measure to retain English as a ‘connecting’ or ‘associate official language’ at the federal and state levels and by stipulating that proceedings of the Supreme and High Courts. All bills passed in the central and state legislatures, and all orders, rules and regulations must be in English.¹⁸ State reorganization along linguistic lines also inflated the number of official languages under the Eight Schedule of the Constitution from 14 at independence to 22 at present (the last three, Bodo, Santhali and Maithili were included in 2003). State governments can use these languages in their official dealings and promote their use in the administration, economy, cultural sectors and education *alongside* Hindi or English.¹⁹

State reorganizations which have occurred since 1966 were often motivated by central security concerns (the carving up of Assam or the restructuring of India’s North-East due to its proximity to China, even though in the case of Meghalaya and Mizoram this led to the creation of states with Christian majorities), the recognition of tribal distinctiveness (as in the 2000 formation of Jharkhand and Chattisgarh), and/or grievances of a socio-economic nature (a prominent issue in the 2014 formation of Telangana in which pro-secession activists and parties campaigned on the issue of Telangana’s subjugation to two other dominant regions in the then still unified state of Andhra Pradesh). The more recent state reorganizations demonstrate that language or ethnicity are no longer the sole reasons on the basis of which statehood is granted, but also the expression of territorially concentrated socio-economic grievances. This process could still go on, especially since some of India’s states nearly reach ‘continental’ proportions in demographic terms. For instance, with about 200 million inhabitants, the state of Uttar Pradesh has roughly the same population as Brazil. Table 2 below lists some key facts of the Indian states, for example their population figures based on the 2011 census, a

17 Tillin, Louise 2013: *Remapping India. New States and their Political Origins*, London.

18 Official Languages Act (1967); Chandhoke 2007 (fn. 13).

19 Sarangi, Asha 2015: ‘India’s Language Regime. The Eight Schedule’ in: Cardinal, Linda/Sonntag, Selma K. (eds.): *State Traditions and Language Regimes* (McGill-Queen’s), p. 210.

reference to the year in which their territorial boundaries were redrawn or in some cases created; their per capita National State Product, their share of own source revenue as a proportion of regional expenditures as a measurement of their fiscal autonomy, and the party (or party coalition) in power at the regional level as of August 2017

Table 2: Key statistics on the States and Union Territories of the Indian Federation

Name of state or <i>Union Territory</i>	Year of Creation/ boundary adjustment	Population (in million)	NSDP per capita INR at current prices	Own revenue/ overall expenditures	Party/ies in power (August 2017)
Andhra Pradesh	53, 56, 59	49.67	42,170	58.1	TDP-BJP
Arunachal Pradesh	71	1.38	36,019	10.7	BJP-led
Assam	51, 62, 71	31.19	23,392	24.1	BJP-led
Bihar	50, 56, 68, 00	103.84	15,506	22.3	JD(U)-BJP led alliance
Chattisgarh	00	25.54	28,373	51.5	BJP
Goa	87	1.46	137,401	120.2	BJP-led
Gujarat	60	60.38	63,168	52.0	BJP
Haryana	66, 79	25.35	67,260	78.1	BJP
Himachal Pradesh	66	6.86	54,494	22.4	Congress
Jammu & Kashmir	50	12.55	31,448	18.9	PDP-BJP
Jharkhand	2000	32.96	28,882	50.6	BJP
Karnataka	50,56,68	61.13	46,012	60.0	Congress
Kerala	56	33.38	58,961	62.2	CPI-led Left Democratic Front
Madhya Pradesh	50, 56, 00	72.60	28,853	39.4	BJP
Maharashtra	60	112.37	69,097	71.2	BJP-Shiv Shena
Manipur	71	2.72	24,042	6.7	BJP-led
Meghalaya	71	2.96	37,154	18.1	Congress
Mizoram	71	1.09	41,094	5.3	Congress
Nagaland	62	1.98	49,963	7.0	Nagaland People's Front
Odisha	50,60	41.95	24,929	32.3	BJD
Punjab	50,56,60,66	27.70	49,592	70.7	Congress
Rajashtan	50, 56, 59	68.62	31,836	45.3	BJP
Sikkim	75	0.61	83,527	49.2	Sikkim Democratic Front
Tamil Nadu	50, 53, 59	72.14	62,361	65.2	AIADMK
Telangana	2014	35.19	NA	NA	TRS
Tripura	50	3.67	47,261	12.5	Communist Party of India (Marxist)
Uttar Pradesh	50,68,79, 2000	199.58	19,233	37.0	BJP
Uttarakhand	2000	10.12	59,161	NA	BJP
West Bengal	50,54,56	91.35	36,293	35.3	Trinamool Congress
<i>Delhi</i>	50, 56	16.78	118,411	NA	Aam Aadmi Party
<i>Andaman and Nicobar</i>	50, 56	0.38	72,716	NA	No assembly
<i>Chandigarh</i>	66	1.06	82,798	NA	No assembly
<i>Dadra & Nagar Haveli</i>	61	0.34	NA	NA	No assembly
<i>Daman & Diu</i>	87	0.24	NA	NA	No assembly
<i>Lakshadweep</i>	56	0.06	NA	NA	No assembly
<i>Puducherry</i>	62	1.25	94,787	NA	AIADMK
India	47	1210.85		NA	BJP/NDA

Source: Population figures: *Census of India* 2011; Boundary adjustment data: *Saxena Rekha/Singh M.P.* 2013: *Federalizing Indian Politics in the Age of Globalization: Problems and Prospects*, Delhi, p. 70; National State Domestic Product (NSDP) per capita in Indian Rupees (2004-5 prices) in 2013-14: Ministry of Statistics and Programme Implementation. <http://www.nstatistics.times.com> (31.03.2016), Own revenue as a share of own expenditures *Varshney, Ashutosh* 2013: 'How has Indian Federalism Done?', in: *Studies in Indian Politics*, 1, (1), pp. 43-63.

The reorganization of the Indian states, especially linguistic federalism (1952-1966), contributed to transforming the states into key territorial political communities with which citizens more readily identified. Given that linguistic zones often correspond with distinctive jati (caste) structures, politics (including party politics) increasingly took on a state-specific character. Since the uncoupling of central and state elections in 1971, state electoral contexts have been fought increasingly on state-specific issues and gradually turnout in most state elections exceeded that of turnout in central elections.²⁰

The second change in Indian centre-state relations is linked with the transformation of the Indian party system from a one party dominant party system until 1989 to a fragmented multiparty system in the 1990s, and in parallel, the transformation of the Indian economy from a planned or command economy to a liberalized market economy.

The transformation of the Indian party system is itself the product of a few factors. The Congress Party which for the first two decades operated as a relatively decentralized and consensual 'umbrella party' aided by its association with the struggle for independence and the role of 'freedom fighters' amongst its midst, started to lose appeal.²¹ By 1967, it lost control of eight state assemblies. This triggered considerable in-fights within the party and a party split from which Indira Gandhi emerged victoriously. Indira Gandhi rebuilt the party on the basis of her personal appeal and 'de-institutionalized' the party. Intra-party elections were abolished and state and local branches of the party lost much of their institutional autonomy and resource strength. Instead, Mrs. Gandhi relied increasingly on state patronage to bind the electorate to her party. Congress had also shifted to the left, yet in the wake of the economic crises of the early 1970s, it was ill-equipped to deliver on its pro-poor promises. Rural Congress-elites were also not necessarily favorably disposed towards such a pro-poor agenda as they often represented dominant landed castes. It was only a matter of time before new parties started to emerge which expressed dissatisfaction with the tokenist representation of the lower caste and class groups offered by Congress. Some of these parties represented particular caste interests (Other Backward Castes and Dalits). Others appealed to regional sentiments and propagated a strengthening of state powers (such as the Punjabi Akali Dal, the DMK and AIADMK in Tamil Nadu, the BJD in Odisha or the Jammu and Kashmir National Conference in Jammu & Kashmir). Jointly they produced a much more fragmented party system which at least between 1996 and 2014 necessitated (minority)

20 *Yadav, Yogendra/Palshikar, Suhas* 2008: 'Ten theses on state politics in India', Seminar, November 2008. http://www.india-seminar.com/2008/591/591_y_yadav_&_s_palshkar.htm.

21 *Kothari, Rajni*, 1964: 'The Congress System in India', in: *Asian Survey*, 4, 12, pp. 116-1173.

coalition governments at the centre; built around two polity-wide party political ‘nodes’: Congress and the BJP.

The fragmented party system helped to remove some excesses of the centralized Indian constitution. Until 1994, President’s Rule (art 356) had been frequently abused by the party in central government to rid itself of politically hostile state governments. The fragmentation of the party system created the political opportunity structure in which the central government (now increasingly dependent on state-based parties for its political survival) and the Supreme Court restricted the use of President’s Rule, the former by insisting less on its application, the latter by policing the application of President’s Rule (most notably in its *Bommai ruling* of 1994). Table 3 below illustrates the decrease in President’s Rule based on frequency and average duration between 1950 and 1 May 2015.

Table 3: The incidence and frequency of President’s Rule (1950-2015)

Time Period	Frequency	Average Days Lasted
1950-1960	6	234 days
1960-1970	14	239 days
1970-1980	47	197 days + Emergency
1980-1990	23	251 days (2109 days Punjab)
1990-2000	22	165 days
2000-30 April 2015	11	144 days

Source: calculated from *Adeney, Katharine* 2007: *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*, Basingstoke, pp. 185-189; for figures up to 2005; PR between 2005 and 2012 was only applied to Nagaland and Meghalaya for relatively limited periods of time. See http://www.worldstatesmen.org/India_states.html (March 2017).

The states also gained more visibility as a result of economic liberalization. The first steps toward liberalizing the Indian economy took place after 1975, albeit in the face of considerable domestic opposition from within the Congress Party and certain domestic producers who had grown accustomed to and derived rents from the ‘license permit raj’.²² The great leap in liberalization occurred throughout the 1990s: in the wake of the balance of payment crisis (1991), India engaged in industrial de-licensing, devalued the rupee to make India’s software and other exports more competitive and dropped the weighted average nominal import tariff from 81.4 percent in 1991-92, to 32.9 percent in 1995-6 and 18 percent in 2004-5. This tariff liberalization helped to push down the price of Indian finished products whilst preferential trade agreements with ASEAN boosted competitiveness and ultimately also the trade dependency of India: In 1991, India’s trade/GDP ratio only stood at 15 percent (and despite the changes of the 1980s had not changed compared with the 1970s). By the late 2000s however, trade accounted for 35-40 percent of India’s GDP.²³

22 The need to obtain permits from the central government to invest and trade in certain products, see *Mukherji, Rahul* 2014: *Political Economy of Reforms in India*, Oxford, pp. 9-14.

23 Ibidem; *Sinha, Aseema* 2004: ‘The Changing Political Economy of Federalism in India: a historical institutionalist perspective’, in: *India Review*, 3, (1), pp. 25-63.

Liberalization propelled some state governments to the forefront, especially where combative Chief Ministers started to lure Foreign or domestic private investment into their state. For that, Chief Ministers such as Narendra Modi (Chief Minister of Gujarat from 2001-14 before assuming the post of Prime Minister) and Chandrababu Naidu (Chief Minister of Andhra Pradesh from 1999-2004 and anew since 2014) established investment summits within their state (such as 'Vibrant Gujarat') or even participated in foreign economic missions (such as the World Economic Forum in Davos). State governments also negotiated directly with the World Bank to attract loans. At the same time, in recent years, this practice has been closely monitored by the central government to prevent states from adding to the overall Indian public debt burden.²⁴ A federal fiscal responsibility and management act regulates the extent to which the states can lend and make such decisions dependent on central government consent. The liberalization of the Indian economy also increased levels of inter-state divergence in economic development; the North and North Eastern states of India which for long had relied on central state support saw their relative economic position deteriorate further in the wake of central state retrenchment; in contrast, the Southern and especially Western states of India forged ahead, even though inter-state tax competition (or 'provincial Darwinism' in Jenkins' terminology) did not necessarily improve the health of their state public finances.²⁵

The fragmentation of the party system in a context of culturally and socially more homogeneous states and the liberalization of the economy enhanced the centrality of state politics and especially state executives in the daily lives of most Indians. Consequently, state leadership has been an increasingly important factor in determining how votes are cast, as several post-electoral surveys have borne out.²⁶ Even the more 'nationalized' 2014 general election campaign was to some extent a 'quasi-plebiscite' on former Gujarati Chief Minister Modi and his 'Gujarati growth model'.²⁷ Paradoxically, it led to a legislative majority for the BJP (with 31 percent of the vote) and with it the political possibility of 're-centring' the Indian federal system.

4. Federalism Contained?

Despite the rising visibility of the states in the context of economic liberalization and party political fragmentation, India remains in some sense a 'centred' federation. State-based parties which participated in central coalition governments since the 1990s have

24 Jenkins, Rob 2003: 'India's states and the making of foreign economic policy: the limits of the constituent diplomacy paradigm', in: *Publius: the Journal of Federalism* 33 (4), pp. 63-82; Rudolph, Lloyd I./Rudolph, Susanne Hoeber 2001: 'Iconisation of Chandrababu. Sharing Sovereignty in India's Federal Market Economy', in: *Economic and Political Weekly*, 05.05.2001, pp. 1541-1552.

25 Jenkins, Rob 2003 (fn. 24).

26 Yadav/Palshikar 2008 (fn. 20); Shastri, Sandeep 2009: 'Leadership at the State Level Mattered', September 26, no. 39, pp. 88-90.

27 Shastri, Sandeep/Syal, Reetika 2014: 'Leadership in Context. Impact of Leadership in the 2014 Lok Sabha elections', in: *Economic and Political Weekly*, September 27, no. 39, pp. 77-81.

not succeeded in pushing India towards a more decentralized federal structure in constitutional terms. Constitutional change is more difficult when a federal government lacks two third majorities in both parliamentary houses. Furthermore, some of these state-based parties have put more emphasis on using their influence at the centre to extract rents from the central state to bolster their electoral following at home.²⁸ After all, the government of the state with which they are associated may well be linked to an opposing state-based party. This may make a more formalized arrangement in which state self-rule is enhanced less attractive. This 'rent-seeking' behavior is perhaps most prevalent for state-based parties which are not really 'regionalist' (or sub-state nationalist).²⁹ Indeed, the main aspiration of some of these parties (such as the Uttar Pradesh-based Samajwadi or Bahujan Samaj parties is to speak up for Other Backward Castes or for Dalits respectively).

Furthermore, in comparative terms, India cannot be considered a case of 'territorial pluralism'.³⁰ The Indian states have considerable self-rule (but arguably under a shadow of hierarchy due to constitutional emergency provisions including President's Rule and their relatively limited fund-raising capacity), but shared rule mechanisms are quite limited. First, the Indian Rajya Sabha or second chamber does not represent the concerns of the states. States are represented according to their demographic strength in the federation and although indirectly elected by state legislators, central government-opposition dynamics structure interactions within the chamber.³¹ Votes in the Rajya Sabha are nearly always split along party political – instead of state – lines. Members of the Rajya Sabha also need not originate from or live within the state which they are 'supposed' to represent. Especially within highly centralized polity-wide parties (such as Congress and the BJP) the central party branch controls party nominations. Second, although there are many intergovernmental coordination bodies linking civil servants and ministers from the central and state governments, there is no guaranteed state representation in the Finance Commission (which determines the bulk of central financial flows to the states) and the erstwhile Planning Commission (1952-2014). The latter played a key role in the design and monitoring of discretionary central grants to the states in the form of Centrally Sponsored Schemes or national development or 'welfare' programs which directly impinged on state competencies.

In addition, despite the special status of Jammu and Kashmir, and the special provisions for tribal autonomy in the North East under Schedule VI of the constitution,

28 Sharma, Chanchal Kumar 2017: 'A situational theory of pork barrel politics: the shifting logic of discretionary allocations in India', in: *India Review*, 16, (1), pp. 14-41.

29 For the distinction between regional and regionalist parties in India, see: Kailash 2014.

30 McGarry, John/O'Leary, Brendan/Simeon, Richard 2008: 'Integration or Accommodation? The enduring debate in conflict regulation,' in: Choudry, Sujit (ed.): *Constitutional Design for Divided Societies. Integration or Accommodation?*, Oxford, pp. 41-90 or Basta, Karlo/McGarry, John/Simeon, Richard (eds.) 2015: *Territorial Pluralism. Managing Difference in Multinational States*, Montreal/Kingston.

31 Shastri, Sandeep 2006: 'Representing the States at the Federal Level: the role of the Rajya Sabha' in: Jorg, Luther/Passaglia, Paola/Tarchi, Rolando (eds.): *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milan, pp. 587-612.

there is little recognition of plurinational difference.³² The special autonomy of Jammu and Kashmir under Article 370 has been gradually hollowed out. In view of ongoing security concerns with Pakistan, China or Myanmar several of the North-Eastern states have a strong paramilitary presence and put in place anti-terror legislation which curtails human rights^{33,34} Electoral legislation also prohibits the campaigning on secessionist ('anti-national') slogans throughout India (and makes this a punishable offence) and the constitution contains an anti-secession clause. Hence, the state tolerates only one Indian 'nation'. Stepan, Linz and Yadav have argued that the presence of some asymmetric provisions, parliamentarism, state reorganization along linguistic lines and the tolerance for regional-centric parties has made India a 'state-nation'. However, these 'state-nation' features cannot be equated with a plurinational federal state. India's 'state-nation' practices are best to be understood as 'integrationist devices' with an accommodationist edge.³⁵ They can be replaced with majoritarian or authoritarian (repressive) practices, as evidenced for example during ethnic insurgencies in the North East, Jammu and Kashmir and the Punjab or Hindu-Muslim riots in Gujarat.³⁶

The future of Indian federalism looks uncertain in the current context. The unexpected return of a single party majority government in the 2014 general elections removed some of the conditions which were favorable to the strengthening of Indian federalism in practice. For one, the party now in control, the Bharatiya Janata Party (Indian People's Party) is a Hindu nationalist party. The BJP has become a party of national significance since the early 1990s and already lead national coalition governments between 1998 and 2004. Some authors have linked its rise to the impact of globalization and liberalization.³⁷ These processes disturbed traditional social hierarchies and increased personal insecurities and they generated technological advances that enabled the

32 Swenden, Wilfried 2016a: 'India and the unfinished business of accommodating ethnic diversity' in: Gorringer, Hugo/Jeffery, Roger/Waghmore Suryakant (eds.): *Institutionalizing Marginal Practices*, in: South Asia. Processes, Practices, Politics and Pitfalls, Delhi, pp. 245-280.

33 Stepan et al. 2011 (fn. 4).

34 The failure to successfully accommodate ethnic minorities in Kashmir or the Punjab has often been linked with attempts by the centre to rig elections or to dismiss democratically elected governments there [Manor 2001 (fn. 2); Stepan et al. 2011 (fn. 4)]. In the case of the Indian Punjab during the 1980s, ethnic violence was *also* linked to the centre's machinations to keep the Akali Dal (which had opposed Indira Gandhi's emergency and called for a Sikh autonomous homeland) out of power, even though this meant temporary lending support to a more hardline and violent Sikh nationalist faction. Finally, in the North-East, ethnic insurgencies (sometimes with irredentist intentions as in the case of Nagaland) have often been fuelled by a high Indian military presence on the ground (extended in politics through the recurrent appointment of former Generals as governors) and the application of anti-terror and surveillance provisions with significant implications for human rights, see Baruah, Sanjib 2007: *Durable Disorder. Understanding the Politics of Northeast India*, New Delhi.

35 McGarry et al. 2008 (fn. 30).

36 Manor 2001 (fn. 2).

37 Blom Hansen, Thomas 1999: *The Saffron Wave: Democracy and Hindu Nationalism in Modern India*, Princeton.

collectivisation of Hindu identities. Yet, others³⁸ have interpreted the rise of Hindu nationalism as a case of successful political and social mobilization against the advent of backward caste politics. Indeed, OBC and Dalit politics upset the social hierarchy of the upper castes who sought to secure their position in the social hierarchy through Hindu nationalist politics instead. Politically, the implications of Hindu nationalism are best felt in attempts to do away with Muslim personal law (and impose a uniform civil code instead), to rewrite school text and history books and to increase the influence of the Hindu nationalist fringe in institutions of higher education. Hindu nationalists also wish to do away with the special status of Jammu and Kashmir and to facilitate the use of Hindi in public life throughout India. The 2014 general election outcome, which produced a BJP single party majority at the centre facilitated small steps in the pursuance of its Hindu nationalist ideology.³⁹ However, the compulsions of electoral politics (for instance necessitating a coalition between the Kashmir self-rule People's Democratic Party (PDP) and the BJP following the 2014 Kashmiri elections) and the inability to muster a large enough central parliamentary majority thus far has prevented the BJP from pushing through the constitutional changes that would lead the Indian polity into a less accommodative linguistic and religious direction (notwithstanding attempts to achieve such outcomes in practice).

At the same time, despite efforts to 'centre' the nation in cultural and political terms, the BJP is not averse to a strong role for the states in the development of the Indian economy.⁴⁰ The BJP-ruled central government went along with the recommendation of the Finance Commission in 2014 to increase the state share in the divisible pool of tax income by ten percent, reducing the centre's capacity to influence state expenditure. It has replaced the Planning Commission with the National Institute for Transforming India Committee (or NITI Aayog) and introduced a set of Regional Councils (entirely manned by state Chief Ministers) to prepare key reforms in the working and implementation of national development schemes (Centrally Sponsored Schemes), skills development and a large program to improve sanitary conditions across India (Clean India).⁴¹ In other words, these changes hold the promise of a more pro-active state role in the formulation of policies for which they carry the main burden of implementation. The next few years will demonstrate which of these countervailing forces will have the strongest effect and appeal. In particular: will the rise in Hindu nationalism and majoritarianism undermine the recognition of political and especially policy diversity and autonomy of the states which the BJP's development agenda purports to enhance?

38 Jaffrelot, Christophe 2013: India's Silent Revolution. The rise of the Lower Castes in North India, New York.

39 On the rise of the Majoritarian middle ground as early as 2004, see Palshikar, Suhas 2004: 'Majoritarian Middle Ground?', in: Economic and Political Weekly, vol. 39, No 51, pp. 5426-5430.

40 Swenden, Wilfried 2016b: 'Centre-State Relations in India: Contemporary Issues and Challenges' in: Territories and the States of India, Routledge.

41 Swenden, Wilfried/Saxena, Rekha 2017: 'Rethinking Central Planning: a federal critique of the Planning Commission', in: India Review, 16, (1), pp. 42-65.

Collaborative Federalism Reloaded? Der Kanadische Föderalismus von Stephen Harper zu Justin Trudeau

Jörg Broschek

1. Einleitung

Für die meisten Beobachter überraschend ging bei den Wahlen zum kanadischen Unterhaus am 19. Oktober 2015 die Liberale Partei mit ihrem Spitzenkandidaten Justin Trudeau als deutlicher Sieger hervor. Während des Wahlkampfes – der längste in der jüngeren kanadischen Geschichte – lagen in den ersten Wochen drei Parteien weitgehend gleich auf: die amtierenden Konservativen unter Premierminister Stephen Harper, die sozialdemokratische New Democratic Party (NDP) unter Oppositionsführer Thomas Mulcair sowie die bei der letzten Wahl 2011 lediglich drittplatzierten Liberalen.¹ Der Ausgang der Unterhauswahl ist nicht zuletzt aufgrund ihrer Implikationen für den kanadischen Föderalismus bemerkenswert. Eine Erneuerung der intergouvernementalen Beziehungen zwischen Bund und Provinzen gehörte zu den zentralen Wahlversprechen der Liberalen Partei. Nahezu durchgängig findet sich im liberalen Wahlprogramm „Real Change: A New Plan for a Strong Middle Class“ der Hinweis, mit den Provinzen und Territorien in verschiedenen Politikbereichen zusammenarbeiten zu wollen. Die ersten Amtshandlungen Premierminister Trudeaus deuten darauf hin, dass dies keine leeren Versprechungen waren. Trudeau wies sich nicht nur selbst das Portfolio „Intergouvernementale Beziehungen und Jugend“ zu, sondern lud die Regierungschefs von Provinzen und Territorien zu einem ersten Treffen bereits am 23. November 2015 in Ottawa ein – dem ersten First Ministers’ Meeting (FMM) seit 2009. Auch in den Mandatsschreiben an seine Minister und in der ersten Thronrede vom 4. Dezember 2015 wird das Ziel einer Erneuerung des Föderalismus bekräftigt.

Die neue kanadische Regierung verfolgt einen Ansatz in den intergouvernementalen Beziehungen, der sich deutlich von dem der konservativen Vorgängerregierung unterscheidet. Unter der Formel des „Open Federalism“ war Stephen Harper seinerseits im Wahlkampf 2005/06 mit dem Anspruch angetreten, den kanadischen Föderalismus auf eine neue Grundlage zu stellen. Im Kern ging es in diesem Ansatz genau um das Gegenteil. Ausgehend von der Prämisse, dass die kanadische Verfassung jeder Handlungsebene ein relativ klar definiertes Set an Aufgaben und Verantwortlichkeiten zuschreibt, strebte die konservative Harper-Regierung eine deutliche Reduktion intergouvernementaler Zusammenarbeit an. Auf positive Resonanz in einer Reihe von Provinzen, insbesondere in Quebec und Alberta, stieß dabei das darin enthaltene Versprechen bundespolitischer Selbstbeschränkung. Gemäß der Harper’schen Philosophie sollte der Bund

1 Erst im letzten Drittel des Wahlkampfes kristallisierten sich die Konservativen und Liberalen als wahrscheinliche Sieger heraus. Nur wenige Tage vor der Wahl erschien eine liberale Mehrheitsregierung überhaupt erst im Bereich des Möglichen. Bis dahin gingen die meisten Umfrageinstitute von einer konservativen oder liberalen Minderheitsregierung aus.

die Kompetenzverteilung respektieren und auf Interventionen, seien diese unilateral oder „im Schatten der Hierarchie“, verzichten.

Der folgende Beitrag argumentiert, dass der 2015 erfolgte Regierungswechsel für den kanadischen Föderalismus Veränderungen mit sich bringt, die sich keineswegs in einer neuen politischen Rhetorik erschöpfen, sondern – ersten Anzeichen zufolge – auch in der Praxis der intergouvernementalen Beziehungen Wiederhall finden. Damit fügt sich der Übergang von Harper zu Trudeau einem tieferliegenden, sequentiellen historischen Muster im kanadischen Föderalismus. Entsprechend lösen sich Phasen mit relativer Regelmäßigkeit ab, in denen entweder Unilateralismus oder Kooperation das dominierende Handlungsprinzip in den Beziehungen zwischen Bund und Provinzen darstellen. Unilateralismus und Kooperation sind hierbei weitgefasst: Der Begriff Unilateralismus beinhaltet eher unproblematische Interaktionsmodi wie „wechselseitige Anpassung“ oder Selbstbeschränkung durch „negative Koordination“², ebenso wie verschiedene Formen des Wettbewerbs („yardstick“ versus „regulatory“ „competition“)³ oder des Versuchs hierarchischer Einflussnahme auf bestimmte Politikentwicklungen. Der Begriff Kooperation beinhaltet verschiedene Formen freiwilliger Zusammenarbeit, die von bloßer Konsultation bis hin zu intensiver „positiver“ Kooperation mit dem Ziel von möglichst allen Akteuren getragene gemeinsame Entscheidungen zu treffen, reichen. Hiervon abzugrenzen ist der im kanadischen Föderalismus eher selten anzutreffende Modus der Politikverflechtung, das heißt der zwangsbasierten Verhandlung zwischen Bund und Provinzen.⁴

Diese zyklische Phasenabfolge ist durch das Zusammenwirken von mindestens zwei zentralen Faktoren bedingt. Erstens durch die duale Grundstruktur des kanadischen Föderalismus, die nicht nur typischen Problemlagen Vorschub leistet, sondern zudem die Akteure auf beiden Ebenen unabhängig voneinander mit wichtigen Handlungsressourcen ausstattet. Zweitens durch die Kopplung von dualem Föderalismus und Westminster-Demokratie, die ebenfalls Machtressourcen bündelt. Dadurch entsteht für ein-

- 2 Im Sinne Fritz W. Scharpfs, vgl. *Scharpf, Fritz* 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- 3 Vgl. *Benz, Arthur* 2012: Yardstick Competition and Policy Learning, in: *Regional and Federal Studies*, Jg. 22, Nr. 3, S. 251-267.
- 4 Vgl. *Schultze, Rainer-Olaf* 1982: Politikverflechtung und konföderaler Föderalismus: Entwicklungslinien und Strukturprobleme im bundesrepublikanischen und kanadischen Föderalismus, in: *Zeitschrift für Kanada-Studien* Jg. 2, Nr. 2, S. 113-144; *Broschek, Jörg/Schultze, Rainer-Olaf* 2003: Föderalismus in Kanada: Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 333-366; *Broschek, Jörg* 2009: *Der kanadische Föderalismus. Eine historisch-institutionalistische Analyse*, Wiesbaden. Zu unterscheiden ist hier zwischen „faktischer“ und „institutionalisierter“ Politikverflechtung. Während im Fall ersterer ein gewisser Verhandlungsdruck aufgrund von Politikfeldinterdependenzen entsteht, geht es im zweiten Fall um Zwangsverhandlungen aufgrund institutionalisierter Entscheidungsregeln. Im kanadischen Föderalismus finden sich verstärkt Beispiele für die erste Form im Bereich der Handels- und Einwanderungspolitik, während die zweite Form sich weitgehend auf zwei zentrale Bereiche beschränkt: Den sozialversicherungsbasierten Pfeiler der Rentenpolitik (Canada/Quebec Pension Plan) sowie weite Teile der Verfassungsänderung.

zelne Premierminister zugleich Anreiz und Notwendigkeit, sich durch einen spezifischen Stil des „political leadership“ zu profilieren, der auch den Anforderungen des ausgeprägten Föderalismus in Kanada Rechnung trägt. Ein relativ hohes Maß an Handlungsautonomie bedeutet indessen nicht, dass diese in einem historischen Vakuum operieren. Aufgrund pfadabhängiger Restriktionen sind einzelne Entwicklungsphasen entsprechend keineswegs identisch, sondern weisen historisch bedingte Variationen auf, die auch in Justin Trudeaus Ansatz des kooperativen Föderalismus zum Ausdruck kommen.

2. Der Föderalismus in der Ära Stephen Harper 2006-2015

Die Unterhauswahl 2015 beendete eine einschneidende Phase kanadischer Politik. Für viele Beobachter überraschend gelang es Stephen Harper zunächst im Dezember 2003, das seit 1993 zwischen der vor allem im kanadischen Westen verankerten Reform Party (später Canadian Alliance) und den Progressive Conservatives gespaltene konservative Lager in der neugegründeten Conservative Party of Canada zusammenzuführen. Nach einem ersten, knapp gescheiterten Versuch bei der Unterhauswahl 2004 vermochte es Harper im zweiten Anlauf 2006 die liberale Minderheitsregierung unter Paul Martin durch eine konservative Minderheitsregierung abzulösen. Über diesen Status kam Harper auch bei der Unterhauswahl 2008 trotz moderater Zugewinne nicht hinaus. Erst im Rahmen der Unterhauswahl im Mai 2011 erhielten die Konservativen eine absolute Mehrheit der Stimmen und ließen die Liberalen, abgeschlagen auf dem dritten Platz hinter der NDP, weit hinter sich zurück.

Für die Politikwissenschaftler Lawrence LeDuc und Jon Pammett erfüllte Harper damit die Kriterien einer „politischen Dynastie“ in der kanadischen Politik: die sechste Dynastie überhaupt in der kanadischen Geschichte und zugleich die erste konservative Dynastie seit 1896.⁵ Und in der Tat, der von Harper mehr oder weniger offen erhobene Anspruch, die kanadische Politik dauerhaft auf eine neue, konservative Grundlage zu stellen und die Liberalen als „natural governing party“ abzulösen, wird auch in einer Reihe anderer wissenschaftlicher wie journalistischer Arbeiten und Portraits hervorgehoben.⁶ Am weitesten gehen dabei sicherlich Meinungsforscher Darrell Bricker und

5 Vgl. *Leduc, Lawrence/Pammett, Jon* 2016: *Dynasties and Interludes: Past and Present in Canadian Politics*, 2. Auflage, Toronto. Diesem Ansatz zufolge lässt sich die kanadische Politik in Dynastien und Zwischenspiele („Interludes“) einteilen. Um die Kriterien einer Dynastie zu erfüllen, muss eine Partei drei konsequente Wahlen gewinnen: In der ersten Wahl wird die Dynastie geschaffen, in der zweiten „getestet“ und durch die dritte „konsolidiert“. Dazu muss sie in der Lage sein, bei den Wählern Vertrauen zu schaffen, indem sie Kompetenzen in drei Schlüsselbereichen demonstriert. Sie muss glaubwürdige Antworten auf die ökonomischen Herausforderungen der jeweiligen Zeit anbieten, ihre Fähigkeit zur Herstellung nationaler Einheit unter Beweis stellen und sich zu den Grundlagen wohlfahrtsstaatlicher Politik bekennen. Auf die erste konservative Dynastie unter dem ersten Premierminister John A. Macdonald (1867-1896) folgten im 20. Jahrhundert vier liberale Dynastien, unterbrochen von konservativen „Interludes“.

6 So kommentierte Kolumnist Andrew Coyne den Ausgang der Wahl in einem Beitrag zum Wochenmagazin *Maclean's*: „This is not like the sudden sweeps of John Diefenbaker and Mulroney, born of

Globe and Mail Kolumnist John Ibbitson in ihrem Buch „The Big Shift“, in dem sie – etwas voreilig – langfristige ökonomische und demographische Strukturveränderungen als Bedingungen für ein neues konservatives Zeitalter in Kanada ausmachen.⁷ Allerdings betonen Bricker und Ibbitson zu Recht in ihrem Buch eine von mindestens zwei bedeutsamen Folgewirkungen der Harper Ära auf den kanadischen Föderalismus.

2.1 *Occupy Ottawa: The West is In*

Ein Leitmotiv von „The Big Shift“ ist die These vom Ende des „Laurentian Consensus“; der implizite Konsens unter den in Montreal, Toronto und Ottawa ansässigen Eliten aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Medien und Wissenschaft über die grundlegende Richtung zentraler politischer Entscheidungen. Harpers schrittweiser Machtausbau in Ottawa hat demzufolge die Grundlagen dieses historisch gewachsenen, lockeren Netzwerks erodiert. An die Stelle der Laurentinischen Eliten traten entsprechend zunehmend die ehemaligen Außenseiter, vornehmlich aus dem kanadischen Westen, die zudem ihre Macht durch gezielte Attacken auf Kerninstitutionen des traditionellen Regimes wie beispielsweise den öffentlichen Rundfunk in Gestalt der *Canadian Broadcasting Corporation* konsolidierten.

Unter Harper hat sich in der Tat das Gewicht regionaler Interessen auf der Bundesebene zugunsten des Westens verschoben, einer Region also, die sich über Jahrzehnte als Peripherie wahrgenommen hat. Dieser periphere Status des Westens wurde dabei weitgehend als Folge einer von zentralkanadischen Eliten dominierten Bundespolitik gedeutet. Als Gründungsmitglied der Reform Party, Parteivorsitzender der Canadian Alliance und Unterhausabgeordneter für den Wahlkreis Calgary West war Harper ein starker Rückhalt im Westen Kanadas sicher. Wie bereits der konservative Premier Brian Mulroney in den 1980er Jahren versuchte sich Harper zunächst als Architekt einer Wählerkoalition zwischen dem Westen und Quebec, um die liberale Hegemonie im Bund zu durchbrechen. Harpers „French Kiss“⁸ führte allerdings nicht zu einer langfristigen Bindung. Stattdessen versuchte Harper gezielt in den suburbanen Wahlkreisen im Großraum Toronto und Vancouver zu punkten, was ihm 2011 durchweg gelang. Insofern reflektierte der Wahlausgang 2011, wie John Ibbitson zugespitzt formuliert hat, die Formation einer „Conservative Coalition whose leadership was Western, whose values were Western whose most fervent supporters were Western, but which came to power

the collapse of previous Liberal governments, only to collapse of their own internal contradictions. This is one that has been built slowly, election after election, through defeat and victory.” *Coyne, Andrew* 2011: *The West is in and Ontario has Joined it*, in: *Maclean's* 06.05.2011. Vgl. ferner *Wells, Paul* 2008: *Harper's Canadian Revolution*, in: *Maclean's* vom 17.09.2008. *Behiels, Michael* 2010: *Stephen Harper's Rise to Power: Will His "New" Conservative Party become Canada's "Natural Governing Party of the Twenty-First Century?"*, in *American Review of Canadian Studies*, Jg. 40, Nr. 1, S. 118-145. *Jeffrey, Brooke* 2015: *Dismantling Canada. Stephen Harper's New Conservative Agenda*, Montreal/Kingston.

7 Vgl. *Bricker, Darrell/Ibbitson, John* 2013: *The Big Shift*, Toronto.

8 *Hébert, Chantal* 2008: *French Kiss: Stephen Harper's Blind Date with Quebec*, Toronto.

through the support of millions of Ontario voters.”⁹ Gehörten im Zeitraum zwischen 1965 und 2000 im Schnitt weniger als ein Drittel der Abgeordneten aus den vier westlichen Provinzen British Columbia, Alberta, Saskatchewan und Manitoba der Regierungsfraktion an, nahm ihr Anteil während der knapp zehnjährigen Harper Ära drastisch zu: drei von vier Abgeordneten aus den Westprovinzen waren in Folge der Wahlen 2008 und 2011 Mitglieder der Regierungsfraktion. Nach dem Gewinn der absoluten Mehrheit in 2011 entsprach zudem der Anteil der Fraktionsmitglieder aus dem Westen nahezu dem derjenigen aus Ontario mit jeweils 43 und 44 Prozent.¹⁰

Der zentrale Slogan der ehemaligen Reform Party hat sich somit erfüllt: „The West Wants In“. Diese Formel bringt die Idee zum Ausdruck, dass sich das Problem zunehmender Entfremdung des Westens („Western alienation“) durch den Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten regionaler Interessen auf der Bundesebene entschärfen lasse. Eine der Kernforderungen, die sich mit dem Slogan verbanden, bezog sich auf eine grundlegende Reform des Senats. Der kanadische Senat ist dem Unterhaus formalrechtlich nahezu gleichgestellt, allerdings nutzen die vom Generalgouverneur auf Vorschlag des Premierministers ernannten Senatoren ihre Vetomacht in der politischen Praxis ausgesprochen selten. Die Forderung nach Reform oder gar Abschaffung des Senats schaffte es entsprechend seit Jahrzehnten in regelmäßigen Abständen immer wieder auf die politische Agenda, scheiterte aber in der Regel am Widerstand einzelner Provinzen. Harper versuchte sich in insgesamt vier Anläufen an einer Reform, die zunächst primär auf die Beschränkung der Amtszeit der Senatoren sowie den Bestellungsmodus abzielte. Einzelne Gesetzesinitiativen sahen zum Beispiel vor, die Amtszeit auf acht bzw. neun Jahre zu beschränken und die Senatoren durch Konsultation oder Wahl – im Fall der letzten Initiative auf Provinzebene – zu bestimmen.¹¹ Trotz vielseitig geäußerter Bedenken bestand Harper auf der Auffassung, diese Reformen unilateral qua Parlamentsbeschluss herbeiführen zu können. Während die ersten Initiativen vorzeitig aufgrund von Neuwahlen scheiterten, wurde der letzte Vorstoß schließlich vom Supreme Court of Canada gekippt, der in seiner Entscheidung 2014 klarstellte, dass eine Senatsreform der Zustimmung von mindestens sieben Provinzen, die mindestens die Hälfte der Bevölkerung stellen, bedarf.¹²

Die veränderte Konfiguration regionaler Interessen in der Harper-Ära machte sich aber auch auf der Ebene konkreter Politikbereiche bemerkbar. Eine Reihe von Verschärfungen in der Einwanderungspolitik, dem Staatsbürgerschafts- und Strafrecht reflektierten beispielsweise die Bedürfnisse der Wählerschaft vor allem im Westen des Landes, der politisch-kulturell – selbst innerhalb des konservativen Spektrums – für kanadische

9 Ibbitson, John 2011: The Collapse of the Laurentian Consensus. <http://reviewcanada.ca/magazine/2012/01/the-collapse-of-the-laurentian-consensus/> (25.05.2017).

10 Alle Daten aus Berdahl, Loleen 2014: The West in Canada: Assessing the West's Role in the Post-2011 Federal System, in: Verrelli, Nadia (Hrsg.): Canada: The State of the Federation, 2011: The Changing Federal Environment: Rebalancing Roles? Montreal/Kingston, S. 47-48.

11 Vgl. Mendelsohn, Matthew 2013: A Viable Path to Senate Reform?, Mowat Centre Policy Paper No. 64, Toronto.

12 Vgl. Supreme Court of Canada, Reference Re: Senate Reform, 2014 SCC 32, [2014] 1 SCR 704.

Verhältnisse relativ weit rechts steht. Noch deutlicher spürbar wurde dies allerdings im Bereich der Wirtschafts-, Energie- und Umweltpolitik. Hier wurde der Harper-Regierung vorgehalten, die politischen Rahmenbedingungen einseitig zugunsten der ressourcen-basierten Regionalökonomie des Westens zu verändern, beispielweise indem sie die inner- wie außerparlamentarischen Konsultations- und Kontrollmechanismen für groß-angelegte Pipelineprojekte zusehends außer Kraft setzte oder schlichtweg umging. Bereits 2006 formulierte Harper seine Strategie, Kanada als „global energy superpower“ zu etablieren. Sodann erfolgte 2011, wenig überraschend, der Ausstieg aus dem Kyoto-Protokoll.¹³

Während es in der Vergangenheit in der Regel der Westen war, der seine Interessen aufgrund einer einseitig an den Bedürfnissen Zentralkanadas ausgerichteten Wirtschafts- und Energiepolitik verletzt sah, wurde dieser in der regionalen Diversität der kanadischen Ökonomie angelegte Strukturkonflikt nun unter umgekehrten Vorzeichen ausgetragen. Unter dem Banner der „Holländischen Krankheit“ (Dutch disease) spitzte sich der Konflikt im Frühjahr 2012 zu. Die Opposition beschuldigte die Harper-Regierung, durch eine einseitige Fixierung auf Ressourcenextraktion und –export eine kontinuierliche Aufwertung des kanadischen Dollars billigend in Kauf genommen zu haben. Der starke Dollar und der Ressourcenboom im Westen wiederum wurden als Hauptursache für die schwächelnde Industrie Zentralkanadas ausgemacht, die nicht nur unter einer künstlichen Verteuerung ihrer Exporte litt, sondern auch an einer Abwanderung von Humankapital in den kanadischen Westen.¹⁴

2.2 Open Federalism

Der kanadische Föderalismus entspricht in mehrfacher Hinsicht dem Idealtyp des „interstaatlichen“ Föderalismus. Dieses Föderalismusmodell orientiert sich primär am Prinzip der Gewaltentrennung und möglichst weitgehender Handlungsautonomie für beide Systemebenen. Dies kommt in Kanada vor allem in einer dualen (anstatt integrierten) Kompetenzverteilung, einem nur schwach (anstatt stark) institutionalisiertem System intergouvernementaler Beziehungen sowie einer de facto schwachen (anstatt starken) Zweiten Kammer zum Ausdruck.¹⁵ Die traditionelle Kernforderung des Westens nach

13 Vgl. hierzu u.a. *Doern, Bruce/Stoney, Christopher* 2012: The Harper Majority, Budget Cuts and the New Opposition in: *Doern, Bruce/Stoney, Christopher (Hrsg.): How Ottawa Spends, 2012-2013: The Harper Majority, Budget Cuts, and the New Opposition, Kingston/Montreal, S. 3-34.* ferner: *Brownsey, Keith* 2013: Energy Policy under the Harper Government: Provincial and Province-led in: *Stoney, Christopher/Doern, Bruce (Hrsg.): How Ottawa Spends, 2013-14: The Harper Government: Mid-term Blues and Long-term Plans, Kingston & Montreal, S. 127-144.*

14 So kommentierte die Tageszeitung *Globe and Mail* am 16. Mai 2012: „Pitting West against East, the natural-resources sector against the manufacturing, the growing, flourishing New Canada against the troubled older economy is a recipe for polarization and paralysis and maybe even the breakup of the country.“

15 Vgl. *Smiley, Donald* 1971: The Structural Problem of Canadian Federalism, in: *Canadian Public Administration, Jg. 14, Nr. 3, S. 326-343.* *Cairns, Alan* 1979: The Other Crisis of Canadian Federalism, in: *Canadian Public Administration, Jg. 22, Nr. 2, S. 175-195.* *Schultze* 1982 (Fn. 4); *Broschek/ Schultze* (Fn. 4). Zum kanadischen Föderalismus generell siehe *Simeon, Richard/Robin-*

einer Senatsreform zielte entsprechend von ihrer Systematik her darauf ab, die starke Ausprägung des interstaatlichen Föderalismus in Kanada durch ein intrastaatliches Korrektiv zu modifizieren. Mittels einer stärkeren Gewaltenverschränkung sollte dabei die Handlungsautonomie des Bundes eingeschränkt werden.

Als Premierminister mit starker Basis im Westen musste Harper dieses Reformprojekt in Angriff nehmen. Sein eigentliches Konzept für eine Neuordnung des kanadischen Föderalismus hingegen folgte dem Modell des interstaatlichen Föderalismus. Mehr noch: Harpers „Open Federalism“ zielte darauf ab, das Prinzip der Handlungsautonomie für beide Systemebenen (wieder) möglichst unverfälscht umzusetzen. Dies bedeutete insbesondere, dass sich der Bund aus den Zuständigkeitsbereichen der Provinzen soweit wie möglich zurückzieht und stattdessen voll auf seine Kernkompetenzen konzentriert.

Dieser Prioritätenwechsel ist nicht zuletzt historisch bedingt. Das chronische Scheitern sämtlicher Versuche den Senat zu reformieren, insbesondere im Rahmen der großangelegten Verfassungsreforminitiativen zwischen den 1970er und frühen 1990er Jahren¹⁶, führte bei wichtigen Akteuren insbesondere in Alberta zu einem Umdenken. Anstatt die Responsivität der Bundespolitik durch die Verankerung effektiver Mitwirkungsmöglichkeiten zu erhöhen, begannen diese verstärkt – dem Beispiel Quebecs folgend – auf die Stärkung der Provinzautonomie zu setzen. Deutlich wurde dies beispielsweise in der sogenannten Alberta Agenda und dem „Firewall Letter“, den Harper zusammen mit anderen prominenten Politikern aus dem Umfeld der Reform Party/Canadian Alliance im Januar 2001 in der Tageszeitung *National Post* veröffentlichte. Der öffentliche Brief richtete sich an den damaligen Premier Albertas, Ralph Klein, und forderte ihn auf, Maßnahmen zum Schutz der Provinzautonomie vor Eingriffen aus Ottawa zu treffen. Hierzu zählte beispielsweise der Ausstieg aus dem Canada Pension Plan, der durch ein provinzeigenes System ersetzt werden sollte, ebenso wie die Schaffung einer eigenen Provinzpolizei, die an die Stelle der bundeseigenen Royal Canadian Mounted Police (RCMP) treten sollte.

Das Konzept des Open Federalism versprach dabei in mehrfacher Hinsicht in den meisten Provinzen auf positive Resonanz zu stoßen, denn das Verhältnis zwischen Bund und Provinzen hatte sich während der Amtszeit des liberalen Premierministers Jean Chretien (1993-2003) verschlechtert. Ursache hierfür war die von Chretien und seinem Finanzminister Paul Martin Mitte der 1990er Jahre völlig überraschend und unilateral beschlossene Haushaltssanierung. Der Bundeshaushalt 1995-96 ersetzte eine Reihe von Transfers an die Provinzen für Gesundheits-, Bildungs- und Sozialpolitik zunächst mit

son, Ian 1990: *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, Toronto. *Bakvis, Herman/Baier, Gerald/Brown, Douglas* 2009: *Contested Federalism: Certainty and Ambiguity in the Canadian Federation*, Don Mills; *Bakvis, Herman/Skogstad, Grace* 2012: *Canadian Federalism Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Third Edition, Don Mills; *Stevenson, Garth* 2009: *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, Kingston & Montreal. *Gagnon, Alain (Hrsg.)* 2009: *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*, Toronto.

16 Die sogenannten Phase der “mega-constitutional politics”, vgl. *Russell, Peter* 2004: *Constitutional Odyssey. Can Canadians become a Sovereign People?* Toronto.

dem neu eingeführten Canada Health and Social Transfer (CHST), der drastisch reduzierte Transferzahlungen vorsah. Die 1996 beschlossene Strukturreform der Arbeitslosenversicherung (Employment Insurance) verschärfte außerdem die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen mit der Folge, dass ein Großteil der Arbeitslosen nun auf die von den Provinzen finanzierte Sozialfürsorge angewiesen war. Als der Bund 1998 wieder Haushaltsüberschüsse erzielte, beschloss die Bundesregierung eine Reihe von neuen Programmen, die teilweise in den exklusiven Kompetenzbereich der Provinzen fielen, anstatt, wie von jenen gefordert, die Transferzahlungen wieder aufzustocken. Auf einer allgemeinen Ebene drehte sich der Konflikt um das sogenannte vertikale fiskalische Ungleichgewicht (vertical fiscal imbalance) zu Lasten der Provinzen. Unter dem Begriff verbirgt sich der Vorwurf, der Bund beanspruche einen zu großen Teil der gesamtstaatlichen Einnahmen, gemessen an den tatsächlichen Ausgabenverpflichtungen, die seit der Konsolidierungspolitik nochmals drastisch abgenommen haben. Umgekehrt sei der Anteil der Provinzen, gemessen an deren kostenintensiven Ausgabenbereichen wie Gesundheit und Bildung, zu niedrig. Das vertikale fiskalische Ungleichgewicht ist Ausdruck einer strukturellen Machtasymmetrie im kanadischen Föderalismus, die es dem Bund erlaubt sich – ungeachtet der weitreichenden Dezentralisierung – mit neuen Programmen zu profilieren, während die Provinzen unter der Konsolidierungspolitik der 1990er Jahre litten. Der Bund bestritt die Existenz dieses Problems mit dem Hinweis, die Steuerautonomie der Provinzen gestatte es jenen, ihre Einnahmenbasis jederzeit zu vergrößern. Der Bund wies zudem die Forderung der Provinzen nach einer Beschränkung der sogenannten spending power ab; also der aus der Doktrin der Parlamentssoveränität abgeleiteten Kompetenz, Mittel in sämtlichen Bereichen der Staatstätigkeit ausgeben zu können, auch wenn diese formal in den Bereich der Provinzen fallen.

Erst gegen Ende der Amtszeit Chretiens und unter seinem Nachfolger Paul Martin, der ihn im Dezember 2003 als Premierminister ablöste, deutete sich ein Wandel des von der Bundesregierung Mitte der 1990er Jahre eingeschlagenen Kurses an. Martin trat gegenüber den Provinzen deutlich konzilianter auf als sein Vorgänger. So einigten sich Bund und Provinzen beispielsweise 2004 auf einen zehnjährigen Finanzrahmen für gesundheitspolitische Transfers des Bundes, der eine deutliche Aufstockung der Mittel ebenso wie eine Reihe von Bedingungen vorsah, wie die Mittel einzusetzen waren. Martin vereinbarte zudem mit den Provinzen ein anspruchsvolles pankanadisches Programm über den Aufbau eines universellen Systems für frühkindliche Betreuung und ließ seine Offenheit gegenüber asymmetrischen Lösungen erkennen. Für viele Beobachter verband sich mit diesen Veränderungen die Hoffnung auf eine neue Phase des kooperativen Föderalismus in Kanada.¹⁷ Harper allerdings versprach, dass sein Konzept des Open Federalism einen Bruch mit beiden Erscheinungsformen liberaler Regierungspraxis, dem auf unilateralem Handeln basierenden Ansatz genauso wie dem eher kooperativen Modell („collaborative federalism“) bot. Anders als Chretien und Martin kannte

17 Zusammenfassend mit weiterführenden Referenzen vgl. *Broschek, Jörg* 2004: Collaborative Federalism in Kanada: Eine neue Ära in den Beziehungen zwischen Bund und Provinzen?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 35, Nr. 3, S. 428-448.

er das Problem des vertikalen fiskalischen Ungleichgewichts an und versprach es zu lösen, ebenso wie er Bereitschaft zur Selbstbeschränkung im Hinblick auf die spending power signalisierte. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen unter Chretien und Martin erklärte er, den Föderalismus somit auf eine neue, am klassischen dualen System orientierte Grundlage zu stellen. Die Handlungsautonomie der Provinzen würde sowohl vor unilateralen Eingriffen als auch vor kooperativen Offerten des Bundes, denen sie nur schwer widerstehen konnten, geschützt. In einer Rede vor der Handelskammer Quebec Citys im Dezember 2005 brachte er diese komplette Abkehr von der als paternalistisch und arrogant gebrandmarkten Praxis liberaler Bundesregierungen auf den Punkt:

Instead of the old paternalistic and arrogant attitude of the federal Liberals (...) a Conservative government will practice an open federalism. We will recognize provincial autonomy as well as the special cultural and institutional responsibilities of the Quebec government. We will respect federal and provincial jurisdictions, as defined by the Canadian Constitution. (...). We will work to eliminate the fiscal imbalance between Ottawa and the provinces.¹⁸

Einerseits versuchte Harper nach seiner Wahl 2006, dieses Programm konsequent in der politischen Praxis umzusetzen. Zu den ersten Amtshandlungen zählte beispielsweise die Abschaffung aller zwischen der Bundesregierung unter Martin und den Provinzen beschlossenen Abkommen über die Schaffung eines universellen Systems für die Kinderbetreuung. An dessen Stelle trat ein allein vom Bund finanziertes und universell an alle Eltern ausgezahltes Betreuungsgeld (Universal Child Care Benefit).¹⁹ Sodann traf die Harper-Regierung eine Reihe von Maßnahmen, um das vertikale fiskalische Ungleichgewicht zu entschärfen. Hierzu zählten neben einer Reform des vertikalen Finanzausgleichs im Jahr 2007 neue oder modifizierte, inkrementell steigende Transfers an die Provinzen beispielsweise im Bereich der postsekundären Bildung und der urbanen Infrastrukturpolitik über deren Verwendung die Provinzen nahezu völlig frei entscheiden konnten.²⁰ In der Thronrede 2007 stellte Harper ferner in Aussicht, die spending power formal zu beschränken. Im Fall neuer mischfinanzierter Programme, die in den Bereich exklusiver Provinzkompetenz fallen, sollten die Provinzen zukünftig ein Recht auf „opting out“ erhalten und zudem vom Bund angemessen finanziell kompensiert werden, sofern sie sich zu einem eigenen Programm mit ähnlicher Zielsetzung entschließen.²¹ Wahrscheinlich am deutlichsten manifestierte sich der mit Harpers Ansatz verbundene Wandel wohl im System intergouvernementaler Beziehungen. Zwar

18 Addressed to the Quebec City Chamber of Commerce by the Hon. Stephen Harper, Leader of the Conservative Party of Canada, Quebec City, 19.12.2005 (hektographiert).

19 Diese Entwicklung wies somit eine interessante Parallele zur Diskussion in Deutschland auf. Die Konservativen vertraten ähnlich wie Union und FDP in Deutschland die Auffassung, Eltern werde durch das Betreuungsgeld Wahlfreiheit hinsichtlich der Verwendung staatlicher Zuschüsse gewährt, während Kritiker bemängelten, dadurch würden dringend erforderliche finanzielle Mittel für den Ausbau des defizitären Systems der öffentlichen Kinderbetreuung im Vorschulalter vorenthalten.

20 Vgl. *Teliszewsky, Andrew/Stoney, Christopher* 2007: Addressing the Fiscal Imbalance Through Asymmetrical Federalism: Dangerous Times for the Harper Government and for Canada, in: *Doern, Bruce (Hrsg.): How Ottawa Spends 2007-2008, The Harper Conservatives – Climate of Change*, Kingston/Montreal, S. 25-45.

21 Government of Canada. Speech from the Throne to open the Second Session Thirty-Ninth Parliament of Canada. <https://lop.parl.ca/ParlInfo/documents/thronespeech/39-2-e.html> (25.05.2017).

schwankt die Zahl der Treffen von Regierungschefs historisch signifikant seit Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts, vor allem bedingt durch die Prävalenz von Problemlagen wie etwa der jeweiligen Virulenz des Verfassungskonflikts mit Quebec sowie dem jeweiligen Ansatz des amtierenden Premiers. Ungeachtet dieser Schwankungen ist der Exekutivföderalismus in Form der „federal-provincial diplomacy“²² allerdings ein Kernbestandteil des kanadischen Föderalismus. Insofern ist es bemerkenswert, dass Harper diese Form des kooperativen Föderalismus nahezu vollständig suspendierte. In seiner fast zehnjährigen Amtszeit gab es lediglich zwei FMM (2008 und 2009), beide im Kontext der Finanzkrise von 2007-08.

Andererseits stießen Harpers Bemühungen auf Grenzen. Ein zentrales Problem des Open Federalism Ansatzes lag darin, dass sich selbst in einem dualen Bundesstaat wie Kanada eine strikte Ebenentrennung aufgrund faktischer Policy-Interdependenzen kaum umsetzen lässt. Entsprechend verdeckt ein ausschließlicher Blick auf die höchste Ebene intergouvernementaler Zusammenarbeit im Rahmen der FMM, dass – ungeachtet eines generell abnehmenden Trends – Treffen auf der Ebene der Minister und Staatssekretäre in relativer Regelmäßigkeit stattfanden.²³ Wie Robert Schertzer, Andrew McDougall und Grace Skogstad²⁴ auf der Basis dreier Fallstudien zeigen, variierte der Ansatz intergouvernementaler Beziehungen auf der Arbeitsebene zudem deutlich. Im Bereich der Agrarpolitik dominierte dabei fast durchweg ein multilateraler Ansatz mit zwei pankanadischen Rahmenvereinbarungen zwischen Bund und Provinzen. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik versuchte der Bund hingegen zunächst – im Widerspruch zur Harper’schen Rhetorik – seinen Reformansatz unilateral durchzusetzen, was allerdings aufgrund effektiven Widerstands der Provinzen misslang. In der Folge vereinbarten Bund und Provinzen eine Reihe von bi- wie multilateralen Abkommen über Maßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Bereich der Einwanderungspolitik konstatierten die Autoren eine Entwicklung, in der bilaterale Vereinbarungen zwischen dem Bund und einzelnen Provinzen zur Steuerung der ökonomischen Einwanderung durch einen multilateral beschlossenen Rahmen ersetzt wurden.

22 Simeon, Richard 2006: *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto.

23 Vgl. Bakvis, Herman 2014: *Changing Intergovernmental Governance in Canada in the Era of “Open Federalism”*, paper prepared for “Variety and Dynamics of Multilevel Governance in Canada and Europe”, TU Darmstadt, 12./13.06.2014.

24 Vgl. Schertzer, Robert/McDougall, Andrew/Skogstad, Grace 2016: *Collaboration and Unilateral Action: Recent Intergovernmental Relations in Canada*, IRPP Study. <http://irpp.org/wp-content/uploads/2016/12/study-no62.pdf> Ferner Paquet, Mireille 2014: *The Federalization of Immigration and Integration in Canada*, in: *Canadian Journal of Political Science*, Jg. 47, Nr. 3, S. 519-548.

3. Von Harper zu Trudeau: Sunny Ways?

Insgesamt verbanden sich somit auch in der Ära Harper Kontinuität und Wandel auf eigentümliche Weise. Im Vergleich mit der Ära Chretien waren die intergouvernementalen Beziehungen sicherlich weniger konfliktintensiv, wenn auch nicht konfliktfrei. Durch den Verzicht auf die Formulierung von Vorgaben für die Verwendung vertikaler Transferzahlungen wurden die üblichen Auseinandersetzungen zwischen einem auf gesamtkanadische Steuerungsziele verpflichteten Bund und den sich in ihrer Handlungsautonomie bedroht sehenden Provinzen weitgehend vermieden. Zuträglich war dieser vergleichsweise harmonischen Gesamtkonstellation sicherlich auch, dass der Quebecker Separatismus nach einer historisch beispielloser Mobilisierungswelle Mitte der 1990er Jahre deutlich abebbte. Die Frage, ob sich Quebec von Restkanada ablösen sollte oder politische Selbstbestimmung auch innerhalb des föderativen Rahmens möglich sei, trat zusehends in den Hintergrund. Stattdessen wurde die Politik innerhalb der Provinz von Auseinandersetzungen über die Notwendigkeit wirtschafts- und sozialpolitischer Strukturreformen sowie die Akzeptanz religiöser Symbole im öffentlichen Raum dominiert. Harpers Open Federalism sowie wahlstrategisch motivierte Avancen wie seine Anerkennung Quebecs als eigene Nation innerhalb Kanadas trugen sicherlich ihrerseits dazu bei, diesen historischen Strukturkonflikt weiter zu entschärfen.

Harper verstand es allerdings durchaus ebenso wie viele seiner liberalen Vorgänger, Macht im Prime Minister's Office zu konzentrieren und zur Umsetzung seiner politischen Ziele einzusetzen. Dies beinhaltete eben auch den Versuch unilaterale Entscheidungen gegen Widerstand von Provinzen durchzusetzen, wie beispielsweise in der Arbeitsmarkt- oder Sicherheitspolitik. Konflikte zwischen Ottawa und den Provinzen nahmen dabei verstärkt nach der Unterhauswahl 2011 zu. Diese wurden außerdem durch die Tatsache befördert, dass 2014 eine Reihe von wichtigen Transfers (unter anderem in der Gesundheitspolitik) ausliefen und Harper die Provinzpremiers über deren zukünftige Gestaltung im Unklaren ließ. Insbesondere das Verhältnis zwischen Harper und Ontarios liberaler Regierungschefin Kathleen Wynne galt als vergiftet. Der Toronto Star sprach gar von einem „Kalten Krieg“ zwischen Kanadas mächtigsten Politikern.²⁵ Wynne stand allerdings stellvertretend auch für andere Provinzpremiers, die Harpers Unwillen, zentrale Probleme auf dem Weg der intergouvernementalen Verhandlung zu lösen, zunehmend kritisch gegenüberstanden. Der Supreme Court konterkarierte zudem neben der bereits erwähnten Referenz über die Senatsreform weitere Vorhaben der konservativen Regierung und entwickelte sich, wie Kolumnist Lawrance Martin in der *Globe and Mail* pointiert formuliert, zur eigentlichen offiziellen Opposition in Ottawa.²⁶ In einem grundlegenden Urteil²⁷ 2014 stärkte es beispielsweise nicht nur erneut die territorialen

25 Vgl. *Benzie, Robert* 2015: Stephen Harper and Kathleen Wynne Finally Met, in: *The Toronto Star* vom 05.01.2015.

26 *Martin, Lawrence* 2014: The Supreme Court is Harper's Real Opposition, in: *The Globe and Mail*, 01.07.2014.

27 Vgl. Supreme Court of Canada, *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, [2014] 2 S.C.R. 256.

Nutzungsansprüche indigener Bevölkerungsgruppen und erschwerte dadurch andere Vorhaben vor allem in der Infrastruktur- und Ressourcenpolitik. Es bekräftigte zudem 2011 in seiner *Securities Reference*²⁸ die verfassungsmäßige Notwendigkeit der Kooperation zwischen Bund und Provinzen aufgrund der unvermeidbaren Interdependenz und Überlappung von Zuständigkeitsbereichen.

Unter dem Motto „Sunny Ways“, eine Referenz an den ersten langjährigen Quebecer Premierminister Wilfrid Laurier (1896-1911),²⁹ versprach Justin Trudeau im Wahlkampf 2015, einen neuen, partnerschaftlichen und ausgleichenden Politikstil in die unter Harper stark polarisierte kanadische Politik zurückzubringen. An zentraler Stelle stand dabei – neben der Verpflichtung zu einer Erneuerung des Verhältnisses mit den indigenen Bevölkerungsgruppen – das Bekenntnis zu einer Revitalisierung des kooperativen Föderalismus. Trudeau setzte dabei im Wahlkampf im Unterschied zu den Konservativen wie auch der NDP nicht auf eine austeritätsbasierte Politik, die ihre Ziele der obersten Priorität eines ausgeglichenen Haushalts unterordnete. Sein Programm sah vielmehr die Aufnahme neuer Schulden vor, die – in Anbetracht des historisch niedrigen Zinsniveaus – für eine grundlegende Sanierung der öffentlichen Infrastruktur sowie zur Förderung „grüner“ Technologien und Industrien verwendet werden sollten. Diese Projekte, ebenso wie seine ambitionierten klima- und sozialpolitischen Vorhaben oder die Legalisierung von Marihuana für den nicht-medizinischen Gebrauch ließen sich kaum im Alleingang durchsetzen, sondern setzen eine enge Zusammenarbeit von Bund, Provinzen, Territorien und Kommunen voraus.

Nach knapp 20 Monaten im Amt lässt sich selbstverständlich nur eine vorläufige Bilanz über Art und Umfang der Veränderungen im Übergang von Harper zu Trudeau ziehen. Neben der offenkundig neuen Rhetorik ist in substantieller Hinsicht zunächst bemerkenswert, mit welchem Tempo die neue Bundesregierung bestimmte Ziele ihrer Agenda umzusetzen versuchte. Auf das erste FMM am 23. November 2015, das nur etwas mehr als einen Monat nach der Unterhauswahl zur Vorbereitung auf die Pariser Klimakonferenz stattfand, folgten zwei weitere im März und Dezember 2016. Thematisch stand bei diesen Treffen die Schaffung eines pankanadischen Abkommens über klimapolitische Zielsetzungen im Vordergrund, das im Rahmen des letzten Treffens präsentiert wurde. Bemerkenswert ist ebenfalls, dass einige Provinzpremiers offiziell als Mitglieder der kanadischen Delegation Premier Trudeau und Umweltministerin McKenna nach Paris begleiteten. Aber auch in anderen Bereichen und unterhalb der Ebene der First Ministers lassen sich Veränderungen in den intergouvernementalen Beziehungen feststellen. So steht beispielsweise der Abschluss eines neuen Health

28 Vgl. Supreme Court of Canada, *Reference Re: Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837.

29 Wilfrid Laurier bemühte das Motto „sunny ways“ um seinen positiven, optimistischen Politikstil zum Ausdruck zu bringen. Als Laurier 1896 zum Premierminister gewählt wurde, stand die kanadische Politik unter dem Eindruck tiefgreifender Konflikte zwischen der protestantisch-anglophonen Mehrheitsgesellschaft und den katholisch-frankophonen Minderheiten in Provinzen außerhalb Quebecs, insbesondere in New Brunswick und Manitoba, die sich vor allem in der Schulpolitik manifestierten. Laurier versprach, diese Konflikte langfristig durch einen versöhnlichen, diplomatischen Ansatz zu entschärfen.

Accords, der die finanziellen Transfers des Bundes in der Gesundheitspolitik für die nächsten zehn Jahre festlegt, kurz vor dem Abschluss. Im Sommer 2016 kam es zudem zu einer Einigung über eine Reform des Canada Pension Plan. Eine solche Reform hatte Harper aufgrund der hierfür notwendigen Verhandlungen mit den Provinzen stets vermieden³⁰. Weitere Beispiele für eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Provinzen betreffen etwa die Eingliederung der nahezu 30.000 syrischen Flüchtlingen, die zwischen November 2015 und Juli 2016 nach Kanada gekommen waren sowie weitere Reformen in der Einwanderungspolitik, durch die einige der unter Harper getroffenen Maßnahmen wieder rückgängig gemacht worden sind, sowie ein neues Abkommen über die Beseitigung von Handelshemmnissen im kanadischen Binnenmarkt, das Canadian Free Trade Agreement (CFTA). Letzteres wurde in seiner konsolidierten Form im Frühjahr 2017 vorgestellt und soll noch im selben Jahr in Kraft treten.

Wenig überraschend stieß die Trudeau-Regierung allerdings auch auf eine Reihe von Problemen bei der Umsetzung ihres neuen Ansatzes. Nach der fast zehnjährigen Ära unter Stephen Harper ist der kanadische Föderalismus heute in vielerlei Hinsicht dezentraler als er ohnehin schon war. In noch höherem Masse als in der Vergangenheit gehen die Provinzen in vielen Politikfeldern ihre eigenen Wege oder koordinieren sich vergleichsweise erfolgreich horizontal – entweder in ihrer Gesamtheit durch den 2003 gegründeten Council of the Federation oder durch Abkommen zwischen zwei oder mehreren Provinzen. Im Bereich der Klimaschutzpolitik unterscheiden sich die von einzelnen Provinzen präferierten Ansätze beachtlich. Ontario und Quebec führten beispielsweise Emissionshandelssysteme ein. Als erste Provinz führte British Columbia hingegen bereits 2008 eine Ökosteuer ein, Alberta folgte diesem Beispiel im Januar 2017. Damit verbinden sich nicht nur zunehmend wichtiger werdende Einnahmequellen für die Provinzen. Sie reflektieren auch die Vielfalt an umweltpolitischen Ansätzen generell: Die Provinzen haben unterschiedliche Emissionsziele, besteuern schädliche Emissionen unterschiedlich und schaffen unterschiedliche Ausnahmeregelungen für ansässige Industrien, was die Verhandlungen über das pankanadische Rahmenabkommen deutlich erschwerte. Die feierliche Verkündung des CFTA durch Vertreter von Bund, Provinzen und Territorien Anfang April 2017 verdeckte ebenfalls die Tatsache, dass Ottawa faktisch kaum Einfluss auf dessen Ausgestaltung hatte – weder unter der Regierung Harper, noch unter Trudeau. Zentrale Prinzipien des CFTA beruhen vielmehr auf dem 2010 in Kraft getretenen New West Partnership Trade Agreement zwischen British Columbia, Alberta, Saskatchewan und Manitoba und wurden maßgeblich im Rahmen des Council of the Federation zwischen allen Provinzpremiers festgezurrt.

Konflikte waren entsprechend vorprogrammiert und traten im Oktober und Dezember 2016 offen zu Tage. So warf der konservative Provinzpremier Saskatchewans Brad Wall Trudeau Betrug und fehlenden Respekt vor, nachdem dieser den Provinzen Anfang Oktober 2016 ein Ultimatum gestellt und im Unterhaus gedroht hatte, im Falle einer Nichteinigung mit den Provinzen unilateral eine landesweite Ökosteuer einzufüh-

30 Stattdessen begnügte er sich mit einer Reform des steuerfinanzierten Pfeilers, Old Age Security (OAS), die in die Bundeskompetenz fällt.

ren. Die Vertreter Newfoundlands, Nova Scotias und Saskatchewan verließen demonstrativ vorzeitig eine mit dem Abkommen befasste Umweltministerkonferenz in Montreal. Brad Wall blieb bei seiner Haltung mit dem Ergebnis, dass Saskatchewan das Rahmenabkommen nicht unterzeichnete. Schwierig gestaltete sich ebenfalls die Verhandlung für einen neuen Health Accord im Dezember 2016. Die Provinzen lehnten zunächst nahezu einhellig das von der Bundesregierung unterbreitete Angebot ab, wobei deren Vertreter vor allem die Vorgehensweise des Bundes monierten. Sie bemängelten insbesondere die Weigerung des Bundes, über die Inhalte zu verhandeln.

Erst im Laufe der folgenden Wochen und Monate kam es zu einer schrittweisen Annäherung zwischen dem Bund und einzelnen Provinzen. Der Versuch der Regierung Trudeau Verhandlungen im Schatten der Hierarchie zu führen, stieß folglich relativ schnell auf Grenzen. Die Pfadabhängigkeit der über Jahrzehnte hinweg gewachsenen Autonomie der Provinzen hat sich während der Regierungszeit Harpers nochmals verfestigt und stellt eine Erblast für jede Bundesregierung dar. Um Ergebnisse zu erzielen, musste die Trudeau-Regierung entsprechende Zugeständnisse an einzelne Provinzen machen, die wiederum die Asymmetrien im kanadischen Föderalismus weiter akzentuieren. Dies bedeutet nicht, dass die Formulierung gesamtkanadischer Zielsetzungen ausgeschlossen ist. Allerdings scheint die Regierung realisiert zu haben, dass Steuerungsversuche mit konkreteren Vorgaben, wie sie frühere liberale Bundesregierungen in der Regel angestrebt haben, heute kaum mehr möglich sind. Dies lässt sich gegenwärtig besonders anschaulich am Prozess der Legalisierung von Marihuana beobachten. Der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf formuliert im Wesentlichen zentrale strafrechtliche, gesundheits- und sicherheitspolitische Parameter, während es den Provinzen überlassen bleibt, auf welche Weise und in welchem zeitlichen Rahmen sie den Liberalisierungsprozess umsetzen möchten.

4. Zusammenfassung

Aus einer entwicklungsgeschichtlichen Perspektive zeigt sich, dass der mit dem Regierungswechsel von Harper zu Trudeau verbundene Wandel des kanadischen Föderalismus einem allgemeinen Muster folgt. Dieses Muster ist oszillierend: Phasen, in denen ein unilateraler Ansatz des Bundes dominiert, werden abgelöst durch Phasen, die durch Bemühungen um eine Revitalisierung des kooperativen Föderalismus charakterisiert sind. Tabelle 1 veranschaulicht dieses Muster. Der langjährige Premierminister Pierre Elliott Trudeau unterschied sich beispielsweise in seinem Föderalismusansatz deutlich von dem seines Sohnes. Pierre Trudeau war überzeugt, dass es einer starken Bundesregierung bedarf, um den vielfältigen Spannungen und Dezentralisierungstrends im kanadischen Föderalismus begegnen zu können. Seine Entschlossenheit, diesen Ansatz umzusetzen zeigte sich vor allem während seiner letzten Amtszeit Anfang der 1980er Jahre. So drohte er beispielsweise mit der unilateralen „Heimholung“ der Verfassung; eine Option, die der Supreme Court in seiner Patriation Reference als zwar formal legal

bezeichnete, aber als mit der Verfassungskonvention nicht vereinbar ansah.³¹ Die unilaterale Verstaatlichung der Energiepolitik im Rahmen der National Energy Policy veranschaulicht ebenfalls diesen Ansatz. Trudeaus Nachfolger Mulroney wiederum versuchte den Integrationsproblemen des Landes durch einen kooperativen Ansatz zu begegnen. Die beiden mit den Provinzregierungen ausgehandelten Verfassungsreformpakete, der Meech Lake Accord und der Charlottetown Accord, scheiterten allerdings in der Ratifizierungsphase. Der unilaterale Ansatz Jean Chretiens wiederum ähnelte in vielerlei Hinsicht dem Pierre Trudeaus, wohingegen dessen Nachfolger Paul Martin erneut einen eher partnerschaftlichen Umgang mit den Provinzen präferierte.

Tabelle 1: Föderalismusansatz kanadischer Premierminister seit 1980

Phase	1980-1984	1984-1993	1993-2003	2003-2006	2006-2015	2015-
Partei	Liberal	Progressive Conservative	Liberal	Liberal	Conservative	Liberal
Premierminister	Pierre Trudeau	Brian Mulroney	Jean Chretien	Paul Martin	Stephen Harper	Justin Trudeau
Ansatz	unilateral	kooperativ	unilateral	kooperativ	unilateral	kooperativ
Beispiel	• Gesetzesentwurf über unilaterale Verfassungsreform („patriation“) und Einführung der Charter of Rights and Freedoms • National Energy Program	• Versuch der Verfassungsreform durch weitgehende Zugeständnisse an Provinzen (Meech Lake und Charlottetown Accord)	• Haushaltssanierung durch unilaterale Reform der Bundestransfers (CHST) und Arbeitslosenversicherung (Employment Insurance) • Unilaterale Programmaktivitäten im Bereich Bildung und Forschung	• Versuch des Aufbaus eines pankanadischen Systems der Kinderbetreuung • Health Accord 2004	• Unilateraler Versuch der Senatsreform • Open federalism	• Rahmenabkommen in der Klimapolitik

Quelle: Eigene Darstellung. Nicht berücksichtigt sind die beiden nur für wenige Monate amtierenden Premierminister John Turner (1984) und Kim Campbell (1993), die nach dem Rücktritt von Pierre Trudeau und bzw. Brian Mulroney bis zur nächsten Wahl im Amt waren.

Dieses oszillierende Muster bedeutet dabei selbstverständlich nicht, dass die Phasen identisch sind und sich Geschichte gewissermaßen permanent wiederholt. Sie weisen vielmehr historisch-kontextabhängige Unterschiede auf, die zum einen bedingt sind durch die allgemeinen Rahmenbedingungen einer Epoche. So war Pierre Trudeau etwa der letzte Premierminister, der noch das keynesianisch-wohlfahrtsstaatlich Modell der Nachkriegszeit repräsentierte, während die Amtszeit Mulroneys den Übergang zum neoliberalen Paradigma markierte. Entsprechend unterschied sich beispielsweise die Stoßrichtung sozial- und haushaltspolitischer Reformen unter Trudeau und Chretien: Stand etwa Trudeaus National Energy Program für einen sozialdemokratisch-interventionis-

31 Vgl. Supreme Court of Canada, *Re: Resolution to amend the Constitution*, 1981 SCC 753, [1981] 1 SCR 753.

tisch orientierten Politikansatz, exekutierte Chretien mit seinen Reformen Mitte der 1990er Jahre eine neoliberale Austeritätspolitik, die in ihrer Tragweite deutlich über die unter Mulroney eingeleiteten Privatisierungs- und Deregulierungsreformen hinausging. Variationen sind zum zweiten bedingt durch die aus der vorangegangenen Phase resultierenden Pfadmodifikationen. Die unter Stephen Harper nochmals deutlich verstärkte Asymmetrisierung und Dezentralisierung des kanadischen Föderalismus engt so den Spielraum für neue Reforminitiativen der amtierenden Trudeau-Regierung ein, wie sich am Beispiel der Klimapolitik illustrieren lässt.

Eine wichtige Ursache für die in diesem Beitrag skizzierten Dynamiken lässt sich im Zusammenspiel von interstaatlich-dualem Föderalismus und Westminster-Demokratie finden. Beide Komponenten der institutionellen Architektur in Kanada bündeln Machtressourcen anstatt sie zu verschränken. Sie schaffen zudem Anreize für potentielle wie amtierende Premierminister, sich durch einen „political leadership“-Stil zu profilieren, der in prozeduraler wie materieller Hinsicht Antworten auf die von Lawrence LeDuc und Jon Pammett identifizierten drei zentralen Herausforderungen kanadischer Politik bietet: Ein Konzept zur Sicherung wirtschaftlicher Prosperität, nationaler Einheit und zur Erhaltung bzw. Anpassung des Wohlfahrtsstaates an die dynamischen Veränderungen einer komplexen Gesellschaft. Der duale Föderalismus minimiert Verhandlungszwänge und eröffnet die Möglichkeit unilateralen Handelns; die Westminster-Demokratie perpetuiert diese Handlungsanreize, indem sie dem Premierminister – jenseits von Verhandlungszwängen durch Koalitionspartner, Zweiter Kammer oder einem engmaschigen Netzwerk intergouvernementaler Institutionen – weitgehende Handlungsmöglichkeiten einräumt. Insofern ist der Versuch der sequentiellen Neuordnung des Föderalismus durch entweder unilaterale oder kooperative Ansätze nicht zuletzt Ausdruck eines tieferliegenden Rhythmus kanadischer Politik, der sich in bemerkenswerter Regelmäßigkeit historisch reproduziert hat.

7. Regionale und kommunale Kooperation in Europa

Parlamentsfunktionen in der interparlamentarischen Zusammenarbeit: Mitwirkungskanäle der subnationalen Parlamente

Christian Böttcher/Annegret Eppler/Vanessa Götzer/Andreas Maurer¹

1. Interparlamentarische Zusammenarbeit subnationaler Parlamente

Der wissenschaftliche Diskurs über Formen und Funktionen interparlamentarischer Zusammenarbeit gewann in den letzten Jahren Volumen und Kontur. Standen ursprünglich vor allem interparlamentarische Kooperationsformate in Gestalt internationaler parlamentarischer Versammlungen im Vordergrund der Analyse (NATO-, WEU-Versammlung etc.)², so induzierte insbesondere der Maastrichter Vertrag und zwei diesem angehängte Erklärungen (Nr. 13 und 14 über die Rolle der nationalen Parlamente) Anfang der 1990er Jahre eine verstärkte Untersuchung der multilateralen Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente am europäischen Politikgestaltungsprozess. Diese Analysen der interparlamentarischen Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Integration³ erlebten einen weiteren Aufschwung nach Einführung des „Frühwarnsys-

- 1 Dieser Artikel ist gefördert durch den Forschungsförderungspreis der Hypo Tirol Bank (Förderungsnummer 219218).
- 2 Vgl. *Kuper, Ernst* 1991: Transnationale Versammlungen und nationales Parlament: Einige Überlegungen zur Funktion und Leistung des Parlamentarismus in den Internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 22, S. 620-638; *Kuper, Ernst/Jun, Uwe (Hrsg.)* 1995: Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen, Opladen; *Richter, Emanuel* 1997: Der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas: Eine Institution auf der Suche nach ihrer politischen Rolle, in: *Kuper, Ernst/Jun, Uwe (Hrsg.): Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*, Wiesbaden, S. 315-337; *Marschall, Stefan* 2005a: Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen: Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates, Baden-Baden; *ders.* 2005b: Parlamentarismus: Eine Einführung, Baden-Baden; *ders.* 2008: Transnational parliamentary assemblies and European security policy, in: *Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang/Deitelhoff, Nicole (Hrsg.): The Parliamentary Control of European Security Policy (ARENA Report No 7/08, RECON Report No 6)*, Oslo, S. 109-132; *Wagner, Wolfgang* 2013: Who is Coming? Attendance Patterns in the NATO and WEU Parliamentary Assemblies, in: *Crum, Ben/Fossum, John Erik (Hrsg.): Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*, Essex, S. 195-211; *Rommetvedt, Hilmar* 2013: The Institutionalisation of a Parliamentary Dimension of the WTO, in: *Crum, Ben/Fossum, John Erik (Hrsg.): Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*, Colchester, S. 213-232.
- 3 Vgl. *Scoffoni, Guy* 1992: Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté, in: *Cahiers de Droit Européen*, Vol. 28 No. 1-2, S. 22-41; *Maurer, Andreas* 1996: Perspectives de la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux. Parlement européen / GD IV, in: *Serie Politique*, W-19; *ders.* 2002: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden; *Pöhle, Klaus* 1998: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29(1), S. 77-89; *Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.)* 2004: Etappen auf dem Weg zu einer Europäischen Verfassung, Wien; *Costa, Olivier/Latek, Marta* 2001: Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne, in: *Journal of European Integration*, 23, S. 139-164.

tems” zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle durch den Lissabon-Vertrag im Dezember 2009.⁴

Während fast alle Studien darin einig sind, dass durch interparlamentarische Zusammenarbeit die „[...] staatlich verankerte, parlamentarische Teilhabe an europäischen [bzw. internationalen] Rechtssetzungsprozessen erhöht“⁵ wird, gehen manche der Analysen parlamentarismustheoretisch sowie in ihrem empirischen Vorgehen, teilweise nur implizit, von verschiedenen parlamentarischen Funktionen aus, die durch die interparlamentarische Zusammenarbeit verändert, beschränkt oder verwirklicht werden⁶. Einer dieser theoretischen Ansätze setzt an der Repräsentationsfunktion – als Grundfunktion von Parlamenten und somit auch von institutionalisierten parlamentarischen Kooperationsregimen – an.⁷ Er wurde nach dem Vertrag von Lissabon dahingehend weiter entwickelt, dass nun argumentiert wird, die Parlamente würden durch ihre Zusammenarbeit ein Bourdieu’sches „Feld“ bilden, in dem ein neuartiger, deliberativer Austausch stattfinde („multi-level parliamentary field“⁸). Durch seine horizontale Zusammenarbeit repräsentiere das Parlamentskollektiv hierbei stellvertretend für die Wählergesellschaften den Mangel an horizontalen Kommunikationsstrukturen zwischen diesen Gesellschaften („linking multiple demois“⁹). Ein anderer Ansatz sieht die interparlamentarische Zusammenarbeit als Möglichkeit der Parlamente, ihre im internationalen Gefüge beschränkten, unilateralen Kontrollfunktionen gegenüber den mit Exekutivfunktionen ausgestatteten Institutionen der nationalen, subnationalen und supranationalen Ebenen über die Ausgestaltung multilateraler Kontrollregime zu kompensieren.¹⁰ Dieses im Kontext der EU-

- 4 Vgl. 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. 19-58; 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; Benz, Arthur 2011: Linking Multiple Demois: Inter-Parliamentary Relations in the EU, in: IEV-Online, 1, online unter: <https://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/benziev-online2011nr1.pdf> (19.06.2017); Eppler, Annegret 2011: Vertikal und horizontal, bi- und multilateral: Interparlamentarische Beziehungen in EU-Angelegenheiten, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden, S. 297-314; Fossum, John Erik/Crum, Ben 2013: Conclusion: Towards a Democratic Multilevel Parliamentary Field?, in: Crum, Ben/Fossum, John Erik (Hrsg.): Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond, Colchester, S. 251-268.
- 5 Dialer, Doris/Maurer, Andreas/Richter, Margarethe 2015: Handbuch Europäisches Parlament, Baden-Baden.
- 6 Vgl. Eppler 2011 (Fn. 4).
- 7 Vgl. Lindsay, Kenneth 1959: Ein Parlament für Europa: Zehn Jahre Beratende Versammlung des Europarats, Bad Godesberg; Lotter, Christoph 1997: Die Parlamentarische Versammlung der Westeuropäischen Union: Demokratische Kontrolle europäischer Sicherheitspolitik, Baden-Baden; Marschall 2005a (Fn. 2); Wagner 2013 (Fn. 2).
- 8 Crum/Fossum 2009 (Fn. 4); dies. 2013 (Fn. 4).
- 9 Benz 2011 (Fn. 4)
- 10 Vgl. Quinty, Danièle/Joly, Gilles 1991 : Le rôle des parlements européens et nationaux dans la fonction législative. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Etranger, 107(2), 393-436; Scoffoni 1992 (Fn. 3); Maurer 1996 (Fn. 3); ders. 2002 (Fn. 3); Pöhle 1998 (Fn. 3); Costa/Latek 2001 (Fn. 3).

Forschung ältere Konzept des „Mehrebenenparlamentarismus“¹¹ unterscheidet sich vom „multi-level parliamentary field“¹² somit insbesondere durch die Annahme, dass durch eine Zusammenarbeit der Parlamente über verschiedene politische Ebenen hinweg Informationsasymmetrien gegenüber den Regierungen ausgeglichen werden können und es zu einer gemeinsamen, den gesamten europäischen Politikzyklus abdeckenden, parlamentarischen Kontrolle durch verschiedene Parlamente auf verschiedenen politischen Ebenen kommt.

Parlamente subnationaler Gebietskörperschaften gelangten erst in den letzten fünf Jahren in den Fokus der Forschung zu interparlamentarischer Kooperation.¹³ Bisher wird die Frage der interparlamentarischen Beziehungen meistens im Zusammenhang mit Arbeiten zu den subnationalen Parlamenten der Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen im EU-System behandelt.¹⁴ Daneben gibt es einige wenige Fallstudien zu einzelnen institutionellen Formen der Kooperation, etwa zur Conférence des Présidents des Assemblées Législatives Régionales Européennes (CALRE).¹⁵

Vor diesem Hintergrund werden im folgenden Ergebnisse einer empirischen Erhebung präsentiert, die vier interparlamentarische Kooperationsregime, an denen subnationale Parlamente beteiligt sind, unter die Lupe genommen hat: der Dreier-Landtag Tirol

11 Maurer 2002 (Fn. 3).

12 Crum/Fossum 2009 (Fn. 4).

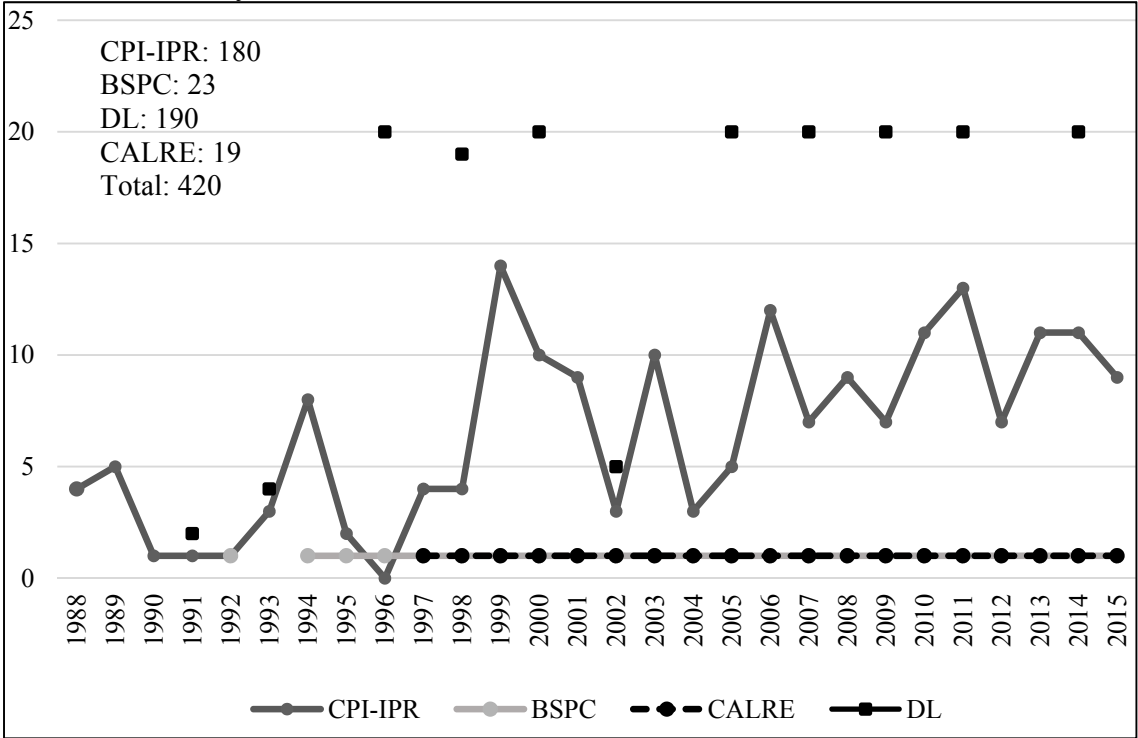
13 Eine Ausnahme bildet das für die Konferenz der Präsidenten und Sprecher der Parlamente erstellte Gutachten von Maurer, Andreas 2004: Cooperation and Coordination between National Parliaments and Regional Parliaments. Study for the European Centre for Parliamentary Research and Documentation. Ben Crum zieht dagegen in Zweifel, wann subnationale Parlamente überhaupt Teil des europäischen Mehrebenenparlamentarismus sein können: Crum, Ben 2015: The Emergence of an EU ‘Multilevel Parliamentary Field’ – Is there a Role for Subnational Parliaments?, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.): Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era, Innsbruck.

14 Vgl. Eppler, Annegret 2015: Interparliamentary Relations of Subnational Parliaments – Delayed or Different?, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.): Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era, Innsbruck; Kraft-Kasack, Christiane 2008: Transnational Parliamentary Assemblies: A Remedy for the Democratic Deficit of International Governance? West European Politics, 31(3), S. 534-557; Höpcke, Franziska 2014: Funktionsmuster und -profile: Substaatliche Parlamente im Vergleich, Baden-Baden; Varra Arribas, Gracia/Högenauer, Anna-Lena 2015: Legislative Regions after Lisbon: A New Role for Regional Assemblies?, in: Hefflner, Claudia/Neuhold, Christine/Rozenberg, Olivier/Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Hampshire; Straub, Peter/Hrbek Rudolf (Hrsg.) 1998: Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Baden-Baden; Reutter, Werner 2008: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Landesparlamente im Bundesstaat, Opladen.

15 Vgl. Bußjäger, Peter 2015: The Conference of European Regional Legislative Assemblies – An Effective Network for Regional Parliaments?, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.): Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era, Innsbruck; Kieffer, Andreas 2006: Gesetzgebende Regionalparlamente und ihr europäischer Verband: Die CALRE, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden; Kraft-Kasack 2008 (Fn. 14); Kasack, Christiane 2005: Interaction of Inter-Parliamentary with Inter-Governmental Bodies: The Example of the Baltic Sea Region. The Estonian Foreign Policy Yearbook, S. 135–153.

Südtirol Trentino (DL), die CALRE, die Ostseeparlamentarierkonferenz (Baltic Sea Parliamentary Conference, BSPC) und der Interregionale Parlamentarierrat der Grande Région (CPI-IPR). Wir haben bis einschließlich 2015 sämtliche Dokumente, die vom jeweiligen Plenum dieser interparlamentarischen Kooperationen verabschiedet wurden, anhand eines eigens entwickelten Kodierschemas analysiert und dabei die parlamentarischen Funktionen, die hierin effektiv ausgeübt wurden, untersucht.

Schaubild 1: Analyisierte Dokumente



Quelle: Eigene Darstellung.¹⁶

Während die 1991 gegründete Ostseeparlamentarierkonferenz und die 1997 gegründete CALRE sich jeweils einmal jährlich zu einer Plenarsitzung treffen und dort jeweils ein Abschlussdokument verabschieden¹⁷, in dem sämtliche Entscheidungen des Plenums festgehalten sind, behandeln der Dreier-Landtag und der Interregionale Parlamentarierrat jeweils eigenständige Dokumente zu einzelnen Beschlussvorlagen, so dass zu einer Plenarsitzung auch mehrere Abschlussdokumente vorliegen können¹⁸. Der 1986 gegründete Interregionale Parlamentarierrat hält seit 1993 zweimal jährlich eine Plenarsit-

16 Der Dreier-Landtag tagt nicht jährlich/halbjährlich und hat deswegen keine Verbindung zwischen den Datenpunkten, auch nicht in den folgenden Schaubildern.

17 Die CALRE verabschiedete eine „Declaration“ pro Jahr. Im gleichen Turnus beschloss die BSPC eine „Resolution“. Eine Ausnahme bildete hier das Jahr 1993, in dem keine BSPC-Plenarsitzung stattfand.

18 Beim Dreier-Landtag handelt es sich hier um zwei bis 20 Dokumente pro Sitzung. Der Interregionale Parlamentarierrat beschloss bis zu sieben Dokumente pro Sitzung, von denen hierbei insbesondere die „recommendations“ aufgrund ihres „Auftragstypus“ und des Adressatenkreises von besonderem von Interesse sind.

zung ab,¹⁹ vorher einmal jährlich²⁰. Der Dreier-Landtag kommt seit 1991 alle zwei bis drei Jahre zusammen (bis 2015 insgesamt elf Plenarsitzungen). Insgesamt haben wir 19 CALRE-Dokumente, 23 Dokumente der Ostseeparlamentarierkonferenz, 180 Dokumente des Interregionalen Parlamentarierrats und 190 Dokumente des Dreier-Landtags analysiert.

2. Arbeitsschwerpunkte der untersuchten interparlamentarischen Kooperationen

Der Interregionale Parlamentarierrat ("Conseil Parlementaire Interrégional - Interregionaler Parlamentarier-Rat" CPI-IPR, 1986) ist die beratende parlamentarische Versammlung der "Grande Région", die ihrerseits aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit "SaarLorLux" entstanden ist. Sein Ziel ist es, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle, grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der "Grande Région" zu stärken. Der Dreier-Landtag Tirol Südtirol Trentino (DL, 1991) ist eine „gemeinsame Sitzung des Südtiroler Landtages, des Tiroler Landtages sowie des Landtages der Autonomen Provinz Trient. Der Vorarlberger Landtag nimmt [hierbei] einen Beobachterstatus ein [...]“.²¹ Er korrespondiert insofern mit der „Euregio Tirol-Südtirol/Alto Adige-Trentino“ und wurzelt in der starken Tradition der Kooperation von Regierungen und anderen Akteuren der historischen Region Tirol. Nach seiner Geschäftsordnung kann er zu „grenzüberschreitenden Themen und anderen gemeinsamen Anliegen“ und „zu den in Diskussion stehenden Angelegenheiten Entschlüsse fassen“ (Art. 1 Abs. 3 GO). Die Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC, 1991) ist das parlamentarische Gegenstück des Ostseerates und widmet sich der Politik in der Ostseeregion. Ihr Ziel ist es, eine gemeinsame Identität und engere Zusammenarbeit im Ostseeraum zu schaffen. Die Ostseeparlamentarierkonferenz überschreitet damit die EU-Außengrenze, ist jedoch über die Strategie der Nördlichen Dimension und die damit verbundenen Kohäsionsinstrumente mit der EU eng verknüpft. Die CALRE (Conférence des Présidents des Assemblées Législatives Régionales Européennes, 1997) baut auf der Idee auf, subnationale Parlamente mit eigenen Gesetzgebungskompetenzen in EU-Angelegenheiten auf nationaler und europäischer Ebene zu stärken und gleichzeitig regionale Identitäten zu schützen.

Was die Politikfelder anbelangt, mit denen sich die einzelnen interparlamentarischen Kooperationen befassen, zeigt unsere Erhebung einen engen Zusammenhang mit ihren selbstgesetzten Zielen: Die Politikfelder, mit denen sich der Interregionale Parlamentarierrat bis einschließlich 2015 vorrangig befasste, sind Bildung und Ausbildung (23

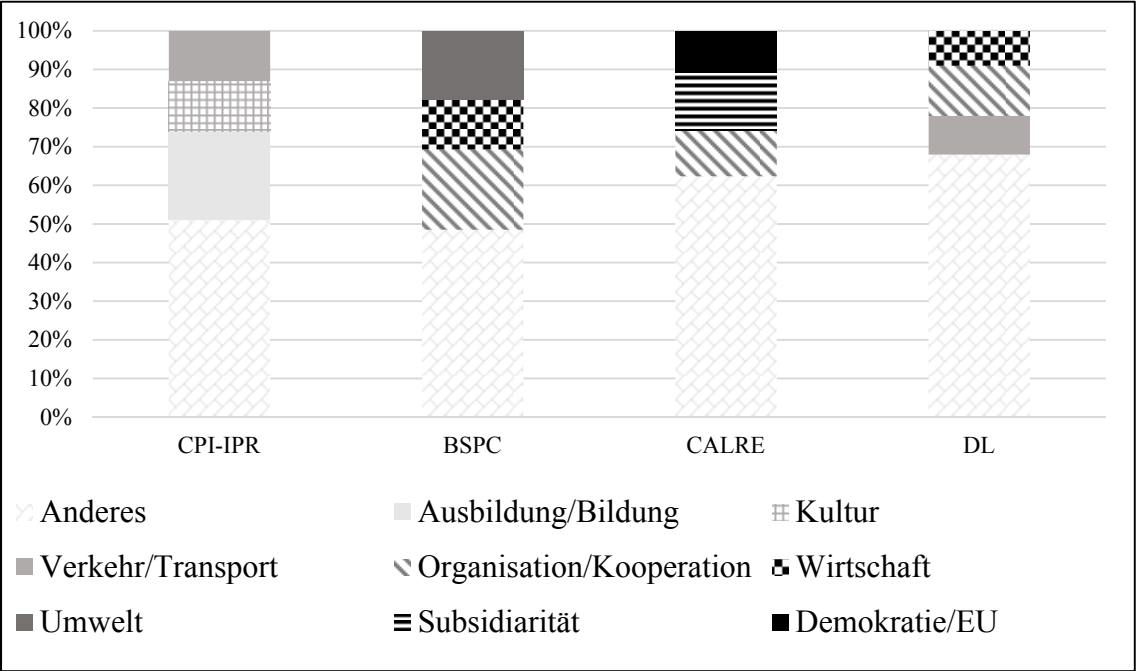
19 Für den CPI-IPR haben wir die Dokumente, die in den halbjährlichen Sitzungen verabschiedet werden, jeweils pro Jahr zusammengefasst, um eine bessere Vergleichbarkeit herzustellen.

20 Ausnahmen 2006 und 2009: drei jährliche Plenarsitzungen sowie 2004 und 2005: jeweils eine Plenarsitzung.

21 *Südtiroler Landtag* 2017: Zusammensetzung – Aufgaben. <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag/zusammensetzung-aufgaben.asp> (22.08.2017). Bis 1993 traf er sich als „Viererlandtag“ unter voller Beteiligung Vorarlbergs.

Prozent), Transport und Verkehr (13 Prozent), Kultur und Bildung (13 Prozent), Umweltschutz (elf Prozent) und öffentliche Sicherheit (sechs Prozent). Neben vielen anderen Politikfeldern, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region anbelangen, ging es generell um die Verstärkung der Kooperation, auch in der Arbeit des Interregionalen Parlamentarierrats. Der Dreier-Landtag befasste sich vorrangig mit der Kooperation in der Euregio Tirol-Südtirol/Alto Adige-Trentino und seiner eigenen Institutionalisierung (13 Prozent), Transport und Verkehr (zehn Prozent), Wirtschaft (neun Prozent), Bildung und Ausbildung (neun Prozent), Kultur (acht Prozent), Gesundheit (sieben Prozent) und Umweltschutz (sechs Prozent). Auch in den Plenardokumenten der Ostseeparlamentarierkonferenz nahm die Kooperation in der Region und die eigene Institution einen großen Stellenwert ein (21 Prozent). Daneben befasste sie sich mit Umweltschutz (18 Prozent), Wirtschaft (13 Prozent), Maritimen Angelegenheiten (zwölf Prozent) und Energiepolitik (sechs Prozent). Bei der CALRE nahm die Organisation der Subsidiaritätskontrolle durch subnationale Parlamente gegenüber EU-Vorhaben und damit eine spezifische institutionelle Frage den größten Stellenwert ein (15 Prozent); daneben verabschiedete sie Stellungnahmen über die eigene Organisation und Kooperation (zwölf Prozent), über die Demokratie in der EU (elf Prozent), die Kooperation von Exekutiven und anderen Akteuren in der EU (acht Prozent), Rechtspolitik (acht Prozent) und Kohäsionspolitik (sechs Prozent).

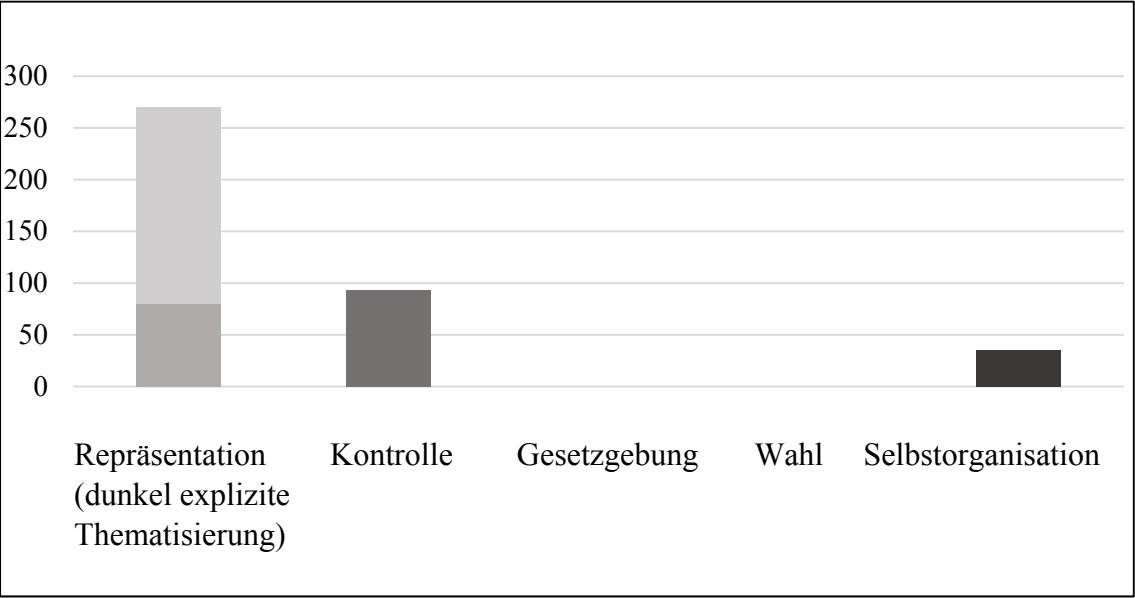
Schaubild 2: Arbeitsschwerpunkte nach Politikfeldern



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Analyse der Zuordnung der einzelnen in den Plenardokumenten niedergelegten Aktivitäten und Aussagen der interparlamentarischen Kooperationen im Hinblick auf die möglichen Parlamentsfunktionen²² macht deutlich, dass die untersuchten interparlamentarischen Kooperationsregime weder in irgendeiner Form rechtssetzend tätig sind (außer bei Verabschiedung der eigenen Geschäftsordnungen) noch eine Wahl- bzw. Kurationsfunktion ausüben (außer bei der Wahl des nächsten Vorsit­zes oder des nächsten Tagungsortes). Die von uns aufgrund der Institution eines interparlamentarischen Kooperationsformats als implizit gegeben angenommene Grundfunktion der parlamentarischen Repräsentation wurde in manchen Fällen explizit thematisiert (siehe unten unter Punkt 3). Daneben finden in einigen der beobachteten Regime Kontroll- und Monitoringaktivitäten sowohl ex-ante als auch ex-post statt. Fragen der parlamentarischen Selbstorganisation haben wir neben den parlamentarischen Funktionen als eigenständige Institutionalisierungsfunktion aufgeführt.

Schaubild 3: Parlamentarische Funktionen



Quelle: Eigene Darstellung.

3. Repräsentation: Zusammensetzung, Adressaten und Repräsentanz-Aussagen

Der Interregionale Parlamentarierrat setzt sich aus Vertretern der subnationalen Parlamente aus Belgien, Deutschland, Frankreich und dem nationalen Parlament Luxemburgs zusammen. Mitglieder des Ostseeparlamentarierrates sind neben Vertretern des Europäischen Parlaments Abgeordnete nationaler und subnationaler Parlamente sowie

22 Vgl. *Eppler* 2011 (Fn. 4); eine Übertragung der für nationale Parlamente angenommenen Funktionen auf interparlamentarische Kooperationen nehmen wir vor in *Eppler, Annegret/Maurer, Andreas* 2017: Parliamentary scrutiny as a function of interparliamentary cooperation among subnational parliaments, in: *Journal of Legislative Studies* (online first).

zivilgesellschaftlicher Akteure der Ostseeanrainer-Staaten. Der Dreier-Landtag setzt sich aus allen Abgeordneten der Landtage Tirols, Südtirols und Trentinos zusammen. Daneben nehmen als Beobachter Mitglieder des Vorarlberger Landtags sowie der betreffenden subnationalen Regierungen teil. In der CALRE kommen Vertreter der subnationalen Parlamente der Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen in der EU, also der belgischen, britischen, deutschen, italienischen, österreichischen, spanischen Regionen, der Azoren und Madeira und der Åland-Inseln, zusammen.

Schaubild 4: Vertretene Ebenen

	CPI-IPR	DL	BSPC	CALRE
Vertretene Ebene	Subnational und National	Subnational	Subnational, National, Supranational (EU)	Subnational

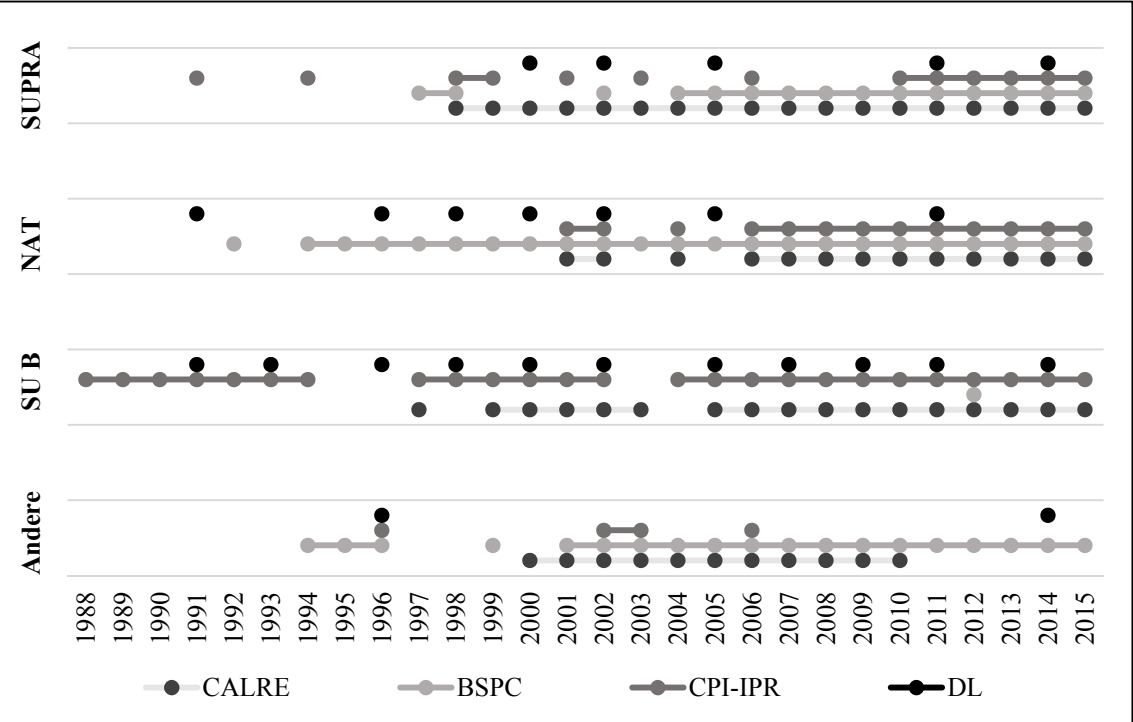
Quelle: Eigene Darstellung.

Während in der CALRE und im Dreier-Landtag also ausschließlich Parlamentarier der subnationalen Gebietskörperschaften vertreten sind, arbeiten im Interregionalen Parlamentarierrat neben subnationalen Parlamenten ein nationales Parlament und in der Ostseeparlamentarierkonferenz Parlamente dreier Ebenen (subnational, national, supranational) zusammen: die Kooperation findet hier nicht nur horizontal, sondern horizontal und vertikal statt.

Die Adressaten, die in den Plenardokumenten angesprochen werden, korrespondieren einerseits mit den Ebenen, die jeweils vertreten sind, andererseits mit den selbsterklärten Zielen der interparlamentarischen Kooperationen. Der Interregionale Parlamentarierrat spricht am häufigsten die subnationale Ebene an, weniger oft die nationale und am seltensten die europäische. Der Dreier-Landtag wendet sich hauptsächlich an die subnationale, hin und wieder aber auch an die nationale und an die europäische, supranationale Ebene. Die Ostseeparlamentarierkonferenz adressiert hauptsächlich die nationale Ebene; oft auch zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure; seltener die europäische Ebene und so gut wie nie die subnationalen Ebene. Die CALRE wendet sich schließlich hauptsächlich an die subnationale Ebene, in relativ hohem Maße aber auch an die europäische Ebene.

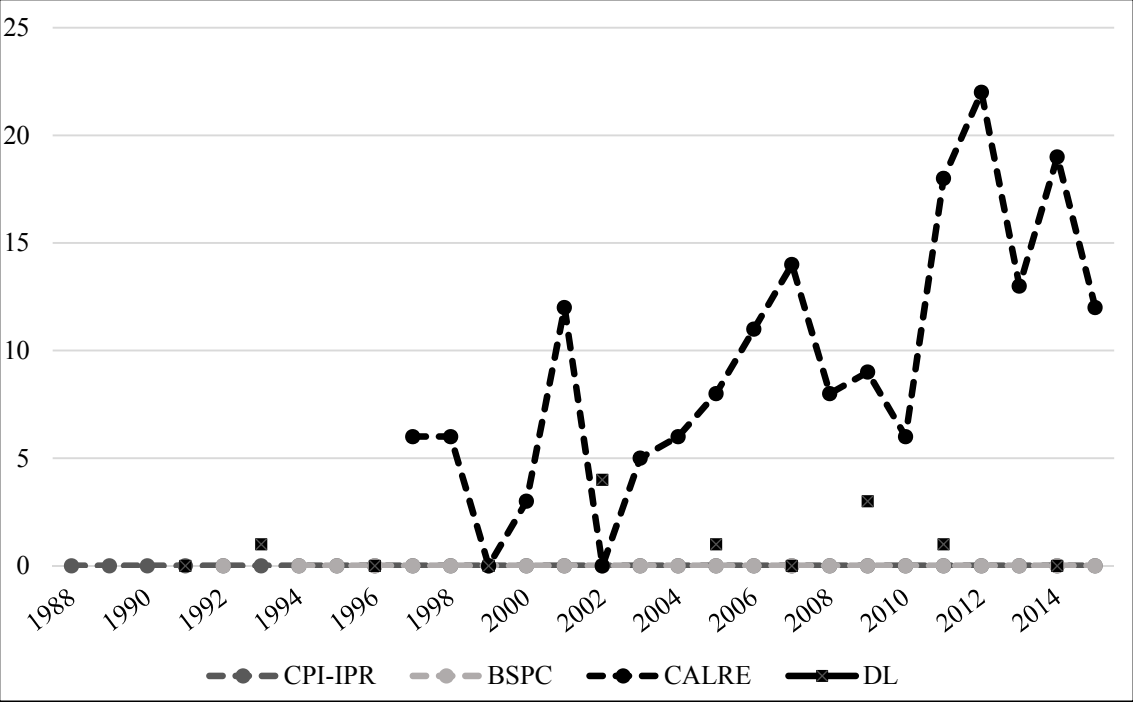
Auffallend ist, dass die beiden Formen interparlamentarischer Kooperation, die sich ausschließlich aus subnationalen Parlamenten zusammen setzen, also die CALRE und der Dreier-Landtag, ihre Repräsentationsfunktion explizit in ihren Plenardokumenten betonen: Es wird etwa verwiesen auf die besondere Nähe der subnationalen Ebene zu den Bürgerinnen und Bürgern, der im EU-System eine wichtige Rolle in der Legitimationsbeschaffung und überhaupt der europäischen Demokratie zugeschrieben wird, oder auch auf die besondere Rolle und Tradition bestimmter Regionen, die in der interparlamentarischen Kooperation vertreten sind. Interessanterweise finden sich solche expliziten Hinweise auf die eigene Repräsentationsfunktion bei den beiden anderen untersuchten Formen interparlamentarischer Kooperation, an denen auch nationale Parlamente und, im Fall der Ostseeparlamentarierkonferenz das Europäische Parlament, vertreten sind und die weniger mit institutionellen und mehr mit policy-spezifischen Fragen befasst sind (siehe oben unter Punkt 2), überhaupt nicht.

Schaubild 5: Adressaten



Quelle: Eigene Darstellung.

Schaubild 6: Explizite Verweise auf die eigene Repräsentationsfunktion



Quelle: Eigene Darstellung.

4. Kontrollansprüche und Kontrolltätigkeit

Parlamentarische Kontrollansprüche gegenüber den mit Exekutivrechten ausgestatteten Institutionen sind in den Geschäftsordnungen der institutionalisierten Formen interparlamentarischer Kooperation verankert. Obgleich derartige Ansprüche relativ einfach aus dem Selbstorganisationsrecht der parlamentarischen Gremien abgeleitet werden können, haben sich die untersuchten interparlamentarischen Kooperationsformate in ihren Geschäftsordnungen doch mit sehr unterschiedlichen ex-ante und ex-post Kontrollinstrumenten ausgestattet. Der Interregionale Parlamentarierrat²³ und seine verschiedenen Ausschüsse reklamieren hierbei das Recht, gegenüber der Grande Région und ihren Exekutiven schriftliche Anfragen zu stellen. Vertreter der Exekutiven sind bei den Plenarsitzungen des Parlamentarierrats anwesend, der seinerseits einen Beobachterstatus bei den Gipfeltreffen der Grande Région hat. Darüber hinaus verfasst der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Grande Région einen jährlichen Bericht und präsentiert diesen dem Interregionalen Parlamentarierrat. Er kann vom Parlamentarierrat auch um Expertenmeinungen gebeten werden. In der Geschäftsordnung des Interregionalen Parlamentarierrats wird außerdem explizit das Recht festgehalten, ex-ante-Kontrolle („recommandations“) und auch ex-post-Kontrolle auszuüben und Punkte für die Agenda der Gipfeltreffen der Grande Région vorzuschlagen. Darüber hinaus werden die Exekutiven verpflichtet, über die Umsetzung der parlamentarischen Empfehlungen („recommandations“) Rechenschaft abzulegen. Die Geschäftsordnung des Dreier-Landtags²⁴ sieht dagegen keine besonderen Informations- oder Kontrollrechte vor. Da sich der Dreier-Landtag aus jeweils allen Abgeordneten der drei vollvertretenen Landtage zusammensetzt, mögen Kontrollansprüche in einem besonderen Maß als gegeben angenommen werden. Die Geschäftsordnung verengt das Spannungsfeld der parlamentarischen Exekutivkontrolle dabei insofern, als dass die Landeshauptleute von Südtirol, Tirol und Trentino dem Geschäftsführenden Präsidenten des Dreier-Landtags „einen Bericht über die Umsetzung der genehmigten Anträge“ übermitteln und ein weiterer Bericht „spätestens 60 Tage vor der Sitzung des Dreier-Landtags vorgelegt werden“ muss (Art. 10 GO Dreier-Landtag). Die Geschäftsordnung der Ostseeparlamentarierkonferenz²⁵ sieht dagegen keine Informations- oder Kontrollrechte gegenüber den Exekutiven oder dem Ostseerat vor, hält aber das Recht der Ostseeparlamentarierkonferenz fest, eigene Recherchen zu betreiben, um Informationen zu beschaffen. Daneben beansprucht die Ostseeparlamentarierkonferenz eine besondere Form der ex-ante-Kontrolle, indem sie ei-

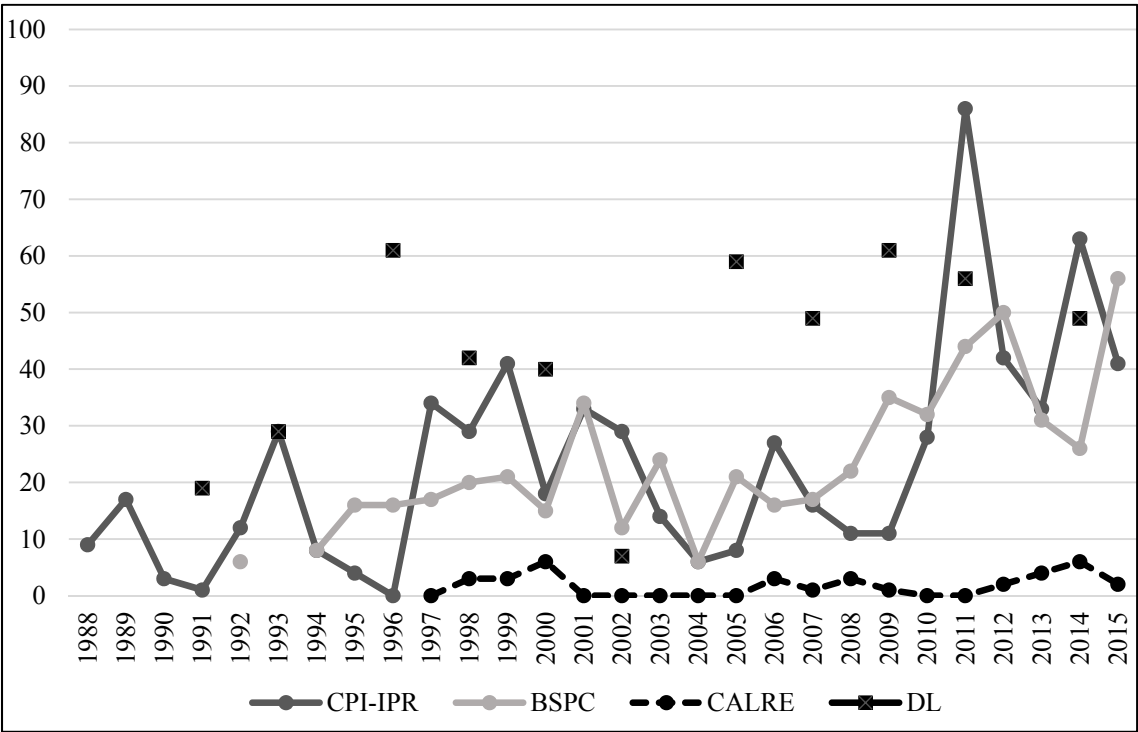
23 Vgl. *Interregionaler Parlamentarierrat*: Conventions et règlement. [http://www.cpi-ipr.com/fr/Conventions/\(15.01.2016\)](http://www.cpi-ipr.com/fr/Conventions/(15.01.2016)) und http://www.cpi-ipr.com/fr/Conventions/conv_quest.asp (15.01.2016).

24 Vgl. *Südtiroler Landtag 2014*: Geschäftsordnung für den Dreier-Landtag. http://www.landtag-bz.org/download/reg_go_3.pdf (22.08.2017).

25 Vgl. *Baltic Sea Parliamentary Conference*: Rules of Procedure <http://www.bspc.net/file/show/629> (15.01.2016); die Geschäftsordnung wurde nach unserem Untersuchungszeitraum (2015) verändert. Wir beziehen uns hier auf den Untersuchungszeitraum.

genständig Maßnahmen initiiert und Statements abgibt. Die Geschäftsordnung der CALRE²⁶ enthält dagegen keinerlei Informations- oder Kontrollrechtsansprüche.

Schaubild 7: Ex-ante Kontroll-Aktivitäten

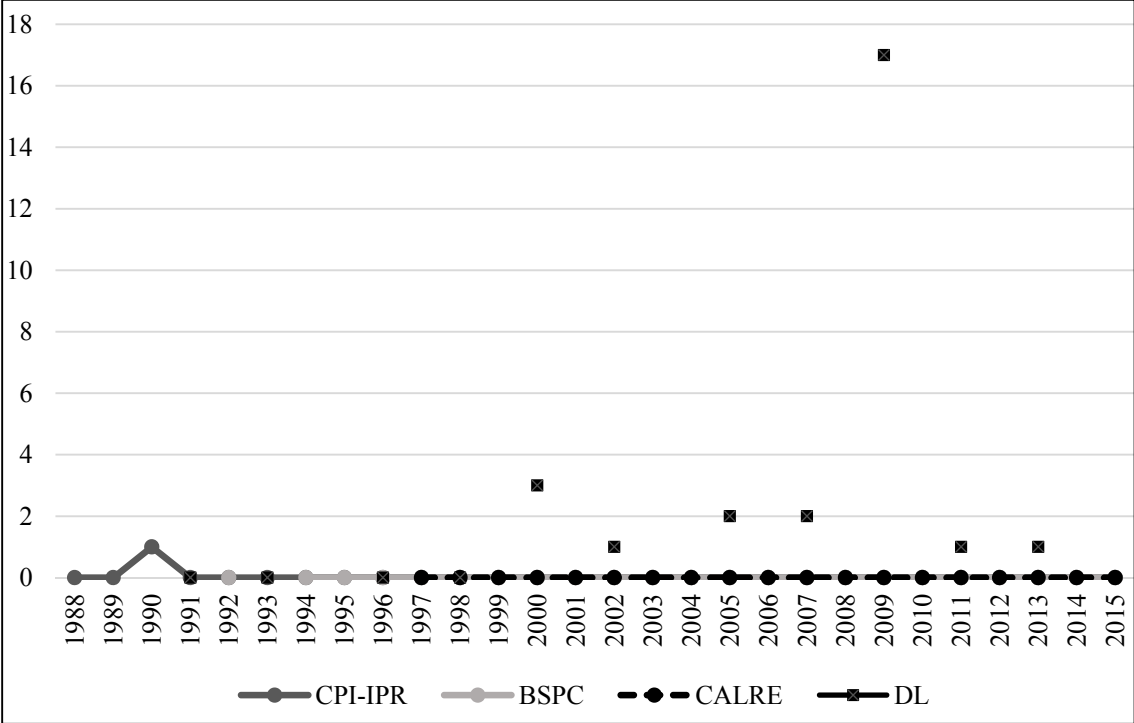


Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Wahrnehmung interparlamentarischer ex-ante-Kontrollaktivitäten haben wir an anderer Stelle nachgewiesen, dass sie vom Grad der Institutionalisierung und vom Alter der interparlamentarischen Kooperation abhängig sind.²⁷ Dies trifft auf die CALRE deswegen nicht zu, weil die CALRE in einem „two-level game“ (Putnam) bzw. „multi-level game“ nicht dieselben Ebenen überbrückt wie die Exekutiven der supranationalen Organisation (EU), die mit der sie korrespondiert. Für den Dreier-Landtag können diese Annahmen aufgrund seiner besonderen Zusammensetzung aus der Gesamtheit der Abgeordneten der einzelnen Landtage ebenfalls nicht aufrecht erhalten werden: Während die ex-ante-Kontrolle im Fall des Dreier-Landtags über die Zeit keinen Anstieg zeigt, üben die Abgeordneten eine teilweise ausgeprägte ex-post-Kontrolltätigkeit aus. Die im Vergleich zur ex-ante- Kontrolle aufwendigere ex-post-Kontrolle wird von den anderen untersuchten Formaten interparlamentarischer Kooperation nicht ausgeübt (eine Ausnahme bildet eine einzige ex-post Kontroll-Aktivität des Interregionalen Parlamentarier-rats 1990).

26 CALRE 2017: Organization Rules. <http://www.calrenet.eu/what-is-calre/organization-rules/> (15.01.2016).
 27 Vgl. Eppler/Maurer 2017 (Fn. 22).

Schaubild 8: Ex-post Kontroll-Aktivitäten



Quelle: Eigene Darstellung.

5. Fazit

Unser Beitrag hat vor dem Hintergrund der theoretischen Debatte über den europäischen „Mehrebenenparlamentarismus“ und das „multi-level parliamentary field“ die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung dargestellt, die sich mit der Frage auseinandersetzt, was institutionalisierte Formen interparlamentarischer Zusammenarbeit unter Beteiligung subnationaler Parlamente konkret machen. Hierzu wurden sämtliche Dokumente kodiert, die vom Interregionalen Parlamentarierrat, dem Dreier-Landtag, der Ostseeparlamentariierkonferenz und der CALRE in ihrem jeweiligen Plenum von ihrer jeweiligen Gründung bis einschließlich 2015 verabschiedet wurden. Es zeigte sich, dass die tatsächlichen Inhalte der Plenararbeit mit den selbsterklärten Zielen weitestgehend übereinstimmen. Die CALRE unterscheidet sich hierbei von den drei anderen untersuchten Fällen, weil sie sich weniger mit Politikinhalten und mehr mit institutionellen und organisatorischen Fragen (etwa: Organisation der Subsidiaritätskontrolle) beschäftigt, während die anderen drei Fälle, in unterschiedlichem Maße, jeweils mehr mit konkreten Politiken (Verkehr, Bildung, Maritime Angelegenheiten, Umwelt etc.) befasst sind. Was die Wahrnehmung parlamentarischer Funktionen angeht, finden sich keinerlei Aktivitäten, die der Wahl- oder Gesetzgebungsfunktion zugeordnet werden könnten. Neben der Grundfunktion der Repräsentation ist die Ausübung von ex-ante und ex-post Kontrolle sowie die Befassung mit Fragen der Selbstorganisation zu beobachten. Was die Repräsentationsfunktion angeht, stimmen die in den Plenardokumenten adressierten

Institutionen weitgehend mit den vertretenen Ebenen und den selbsterklärten Zielen der institutionalisierten Formen interparlamentarischer Kooperation überein. Interessanterweise beziehen sich die CALRE und der Dreier-Landtag als interparlamentarische Kooperationen, denen ausschließlich (Vertreter) subnationale(r) Parlamente angehören, ausdrücklich auf ihre besondere Repräsentationsfunktion, während eine solche Bezugnahme bei den anderen beiden untersuchten Kooperationsformaten kein einziges Mal stattfindet. Ex-ante Kontrollaktivitäten steigen im Fall des Interregionalen Parlamentarierrats und der Ostseeparlamentarierkonferenz mit dem Alter und dem Grad der Institutionalisierung stetig an, was für die CALRE und den Dreier-Landtag aus unterschiedlichen Gründen nicht der Fall ist. Eine Besonderheit des Dreier-Landtags ist seine ausgeprägte ex-post-Kontrollaktivität, die sonst bei keiner der untersuchten interparlamentarischen Kooperationen beobachtet werden konnte.

Das Paradox des deutsch-schweizerischen Grenzraumes: historisch-kultureller Begegnungsraum und fortbestehende Grenzhindernisse

Michael Gerner*

Viele Besucher der deutsch-schweizerischen Grenzregion, die sich heute mit der Tram von Basel nach Weil, zu Fuß über die Rhein-Brücke von Laufenburg (Schweiz) nach Laufenburg (Deutschland)¹ oder mit der Fähre von Friedrichshafen nach Romanshorn begeben, haben nach dem Wegfall der Personenkontrollen (Schengen-Assoziierung der Schweiz 2008) wahrscheinlich gar nicht wahrgenommen, dass sie eine zollrechtliche „Außengrenze“ der EU überquert haben. Lediglich gelegentliche Konflikte wie der Fall des vom Schweizer Zoll in seinen grenzüberschreitenden Lieferungen gestoppten Pizabäckers aus Bad Säckingen² oder massive Beschwerden über die drohende Schließung von Grenzzollstellen (Bargen, Kanton Schaffhausen) rücken diesen Sonderstatus wieder in die Öffentlichkeit. Auch wenn die Schweiz durch ihre Schengen-Assoziierung noch näher an die EU gerückt ist (und es zwischen der Schweiz und den Nachbarstaaten keine „Schengenausßengrenze“ mit systematischen Personenkontrollen mehr gibt), hat sie immer noch den Status eines „Drittstaates“. Und im Unterschied zu den übrigen deutschen Grenzräumen verläuft nur noch an der deutsch-schweizerischen Grenze eine Zollgrenze mit Warenkontrollen, da zwischen der Europäischen Union und der Schweiz keine Zollunion besteht.

Die 345,7 Kilometer lange deutsch-schweizerische Grenze ist seit ihrer internationalen Anerkennung auf dem Wiener Kongress (1815) durch eine bemerkenswerte Kontinuität geprägt³ und wurde seitdem nur an einigen Abschnitten verändert. In der kollektiven Erinnerung zeichnet sich diese, im gemeinsamen alemannischen Kulturraum verwurzelte Grenzregion als ein Raum aus, der über Jahrhunderte bis zur Katastrophe der beiden Weltkriege und dem damit einhergehenden Grenzabriegelungen (auch durch Stacheldraht) durch engste wirtschaftliche Verflechtungen, einen grenzüberschreitenden Austausch von Personen (Schweiz als Exilland, Arbeitskräfte), Waren, Kapital und einem friedlichen Nebeneinander ohne Sprachbarrieren geprägt war. Gerade der südbadische Raum war seit dem frühen 19. Jahrhundert bis Anfang der 1990er Jahre Zielregion

* Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

- 1 Die früher zu Vorder-Österreich gehörende Stadt wurde im Frieden von Lunéville 1802 in einen schweizerischen und badischen Ort geteilt.
- 2 Im Januar 2014 wurden Fast-Food-Lieferanten im deutschen Grenzbereich darüber informiert, dass Pizzen und andere Hauslieferungen ab sofort als „Handelsware“ betrachtet werden und dementsprechend elektronisch angemeldet und verzollt werden müssen. Wegen den Schließzeiten des Schweizer Zolls wurde dadurch die grenzüberschreitende Lieferung erheblich beeinträchtigt. Gerade auf Grund der aktuellen Wechselkurs-Relation besteht jedoch derzeit eine starke Schweizer Nachfrage nach deutschen Produkten, vgl. Süd-Kurier vom 30.01.2014.
- 3 So die Schlussfolgerung von Khan, *Daniel-Erasmus* 2004: Die deutsche Staatsgrenze - rechtstheoretische Grundlagen und offene Rechtsfragen, hierzu im Einzelnen in dem Kapitel „Die deutsch-schweizerische Staatsgrenze“, Tübingen, S. 104 ff.

für Investitionen von Schweizer Unternehmen (vor allem aus der chemischen Industrie, Metall- und Maschinenindustrie, Nahrungs- und Genussmittel-Industrie), die die Standortvorteile nördlich des Rheins nutzen wollten (Umgehung der hohen deutschen Schutz-zölle, niedrige Lohnkosten, Nutzung des Rheins als Transportkorridor) und dadurch maßgeblich zur frühen Industrialisierung des südbadischen Raums beigetragen haben.⁴

Wie kein anderer europäischer Staat wäre die Schweiz prädestiniert für eine Mitgliedschaft in der EU. Die Schweiz liegt *geographisch* in der Mitte von Europa, 15 ihrer 26 Kantone können als Grenzkantone klassifiziert werden, circa 314 000 Arbeitskräfte pendeln als Grenzgänger aus den Nachbarstaaten tagtäglich in die Schweiz ein, gemessen an den Grenzübertritten pro Tag (1.300 000 Personen, 700 000 Fahrzeuge, 23 000 Lastkraftwagen) ist die Schweiz als Beschäftigungs- und Transitland engstens mit ihren Nachbarstaaten verflochten. Die schweizerische Wirtschaft ist bei einem anhaltend hohen Beschäftigungsgrad hoch innovativ und wettbewerbsfähig, und es bestehen mit der Wirtschaft der EU intensive Wirtschaftsbeziehungen.

Seit der folgenreichen Entscheidung des Schweizer Stimmvolks vom 6.12.1992 zur Ablehnung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) hält sich die Schweiz jedoch von einer *vollmitgliedschaftlichen* Teilnahme am europäischen Integrationsprozess fern: Zuletzt wurde die EU in einem Schreiben vom 27. Juli 2016 von der Schweiz informiert, dass ein im Mai 1992 eingereichter Antrag auf Beitritt zur EU als zurückgezogen zu betrachten ist.

Es ist also davon auszugehen, dass die Schweiz ihren historisch ambivalenten *Sonderweg* inmitten Europas charakterisiert durch souveränitätswahrende „institutionelle Abstinenz“ gegenüber der EU und identitätssichernder Abkapselung bei gleichzeitiger partieller Öffnung und engster wirtschaftlicher Verflechtung fortführt. Rechtlich-strategischer Ausdruck dessen ist der ab Mitte der neunziger Jahre intensivierte Weg der Annäherung an die EU im Rahmen von bislang circa 120 sektorenspezifischen *bilateralen Abkommen*⁵, die als völkerrechtliche Abkommen jeweils im Einzelnen die vertraglichen Rechte, Pflichten und Grundsätze im „Andocken an die EU“ definieren⁶ und damit den Zugang zum EU-Binnenmarkt sichern sollen. Diese Abkommen sind der Sphäre des Wirtschaftsvölkerrechts zuzuordnen und scheinen somit den urschweizerischen Staatsmaximen der Wahrung der Souveränität, direkten Demokratie und Neutralität am ehestens zu entsprechen. Als Kehrseite beruhen die sich auf den Grenzraum auswirkenden vertraglichen Beziehungen auf einem Geflecht hochkomplizierter, nur wenigen Spezia-

4 Vgl. Kaufmann, Uri Robert 2005: Die Schweiz und der Deutsche Südwesten - Wahrnehmung, Nähe und Distanz im 19. und 20. Jahrhundert, Ostfildern.

5 Vgl. die ausführliche Dokumentation in: EDA 2016: Das bilaterale Abkommen Schweiz – Europäische Union https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/FS-Bilaterale_de.pdf; Steppacher, Burkhard 2016: Schweizerische Europapolitik am Scheideweg, in: integration, H. 2, 39. Jg., S. 107-122.

6 Vgl. die instruktive Darstellung bei: Tobler, Christa/Beglinger, Jacques 2013: Grundzüge des bilateralen (Wirtschafts-)Rechts Schweiz-EU, Zürich/St. Gallen.

listen zugänglichen und teilweise höchst intransparenten Regelungen mit offenen offenen Auslegungsfragen.⁷

Einige aus dieser Sondersituation resultierende besonderen Probleme sollen in diesem Beitrag dargestellt werden. In einer breiteren Perspektive könnte diese Thematik aber auch von grundsätzlicherem europapolitischem Interesse sein:

- Zum einen zeigen sich in den Grensräumen zur Schweiz die wirtschaftlichen und politischen Nachteile einer unvollständigen Binnenmarktintegration; sowohl was die Ausgestaltung der Marktfreiheiten wie auch die Rechtssicherheit der Wirtschaftsakteure anbelangt. In allen anderen deutschen Grensräumen gilt seit der Osterweiterung der EU das EU-Binnenmarktrecht.
- Zum anderen könnten in den Grensräumen zwischen Irland und Nordirland nach einem BREXIT ähnliche Probleme und Konfliktkonstellationen auftreten, sofern zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich keine Zollunion, Freihandelszone oder – auch eingeschränkte - Teilnahme am EU-Binnenmarkt vereinbart wird.

Ausgangspunkt der wirtschaftlichen Annäherung der Schweiz an die EU ist das 1972 geschlossene Freihandelsabkommen, das zwischenzeitlich zu einer sehr weitreichenden Liberalisierung im Bereich der Industriegüter geführt hat. Gleichwohl bestehen vor allem im Bereich landwirtschaftlicher Produkte (wie zum Beispiel Fleisch) Zölle und begrenzte Freimengen. Neben den verzollungspflichtigen Waren, die mit einem speziellen Verfahren anzumelden sind, erhebt der Schweizer Zoll beim Grenzübertritt weitere Steuern und Abgaben.

Für den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr ist auch das *multilaterale* WTO-Regelwerk (das *Agreement on Government Procurement*, GPA) maßgeblich, das im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens mit einem bilateralen Abkommen die WTO-Bestimmungen auf die schweizerischen Gemeinden und Bezirke ausgedehnt hat und Vergabestellen in den Bereichen Wasser-, Energie-, Verkehrsversorgung und Telekommunikation einer Ausschreibungspflicht unterstellt. Darüber hinaus existieren für alle Grensräume der Schweiz *bilaterale* Abkommen mit den Nachbarstaaten: Zum Beispiel für den kleinen Grenzverkehr von Personen mit Zollerleichterungen, für den gewerblichen Straßen- und Personennahverkehr sowie die bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen, die vor allem für Grenzgänger relevant sind.

Das Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens (FZA) am 1. Juni 2002 hat auch im deutsch-schweizerischen Grenzraum mit zehnjähriger Verspätung zu binnenmarktähnlichen Rahmenbedingungen geführt, die aber im Vergleich zu den anderen Grensräumen innerhalb der EU deutlich abgeschwächt sind. Mit dem FZA wird Personen das wechselseitige Recht auf Einreise, Aufenthalt und Zugang zu einer Erwerbstätigkeit eingeräumt; der Begriff Personen umfasst Selbständige, Arbeitnehmer und Grenzgänger, nicht jedoch juristische Personen. In Art. 1 nennt das FZA als Ziel nur die „Erleichte-

7 Hierzu: Oesch, Matthias 2014: Kapitel „Wirtschaft“, in dem neu erschienenen und grundlegenden Kompendium: Tschudi, Hans Martin/Schindler, Benjamin/Ruch, Alexander/Jakob, Eric/Friesecke, Manuel 2014: Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz. Juristisches Handbuch zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, Zürich/St. Gallen/Baden-Baden, S. 307-333.

„Erbringung von Dienstleistungen“, während in der EU in Art. 56 AEUV von einem „Verbot der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs“ die Rede ist. Aus dem Wortlaut der Bestimmungen des FZA (Art 5 I) ergibt sich, dass das FZA einem Dienstleistungserbringer (zum Beispiel Handwerksbetriebe, unternehmensnahe Dienstleistungen), einschließlich Gesellschaften, das Recht einräumt, innerhalb von 90 Tagen im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien grenzüberschreitend Dienstleistungen zu „erbringen“⁸ und ihm hierzu korrespondierend Einreise- und Aufenthaltsrechte eingeräumt werden. Es geht also vor allem um die im GATS-Modus 4 aufgeführte „Präsenz natürlicher Personen“ im Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates, der EU-rechtlich vor allem die „aktive“ Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit entspricht. Das FZA regelt also nur die grenzüberschreitende Erbringung mobiler Dienstleistungen von Selbstständigen sowie die Entsendung von Beschäftigten von Unternehmen sowie den (eingeschränkten) passiven Empfang einer Leistung im Ausland.⁹

Nicht erfasst sind die in Modus 1 GATS geregelten Konstellationen, dass nur die Dienstleistungen die Grenze überschreiten, Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger jedoch in ihren Staaten verbleiben. Nicht zulässig wären wohl der Aufbau von grenzüberschreitend tätigen Callcentern oder grenzüberschreitende Angebote von e-banking oder e-learning via Internet. Das FZA enthält darüber hinaus Spezialvorschriften, da gemäß Art. 22 III Anhang I FZA Dienstleistungen im Rahmen der Arbeitsvermittlung, von Arbeitsverleihunternehmen sowie von Finanzdienstleistungen, nicht liberalisiert sind. Schließlich gelten im Verkehrssektor die zwischen der Schweiz und der EU 1999 abgeschlossenen Spezialabkommen über den Luftverkehr sowie über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße. Die jeweils aus den spezifischen Sektorenabkommen abzuleitende Dienstleistungsfreiheit hat gerade im „deutsch-schweizerischen Taxistreit“ die Frage aufgeworfen, welche Rechtsgrundlage hier einschlägig ist.¹⁰ Das FZA hat also nicht zu einer im Grundsatz *umfassenden* Dienstleistungsfreiheit geführt, wie sie in der EU als grundlegende Marktfreiheit des Binnenmarktes in Art 59 AEUV (mit Bereichsausnahmen; zum Beispiel hoheitliche Tätigkeiten und Verkehr) niedergelegt ist.

Die Schweiz hat vor allem auf Drängen der schweizerischen Gewerkschaften auf die Erweiterung des FZA um die neu beigetretenen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteu-

8 Durch die komplizierte Rechtslage entstehen immer wieder schwierige Abgrenzungsfragen: Deutsche Möbelhäuser sehen sich mit der Frage konfrontiert, wann eine Auslieferung von Möbeln ohne Dienstleistungserbringung, zum Beispiel durch eine Spedition, erfolgt und dementsprechend vom 1972 geschlossenen Freihandelsabkommen EU-Schweiz erfasst wird und ab wann eine (Montage-)Dienstleistung mit Relevanz für das FZA beginnt. Dies wird momentan von Kanton zu Kanton unterschiedlich interpretiert.

9 Ausführlich hierzu: Maier, Julian 2013: Die steuerlichen Implikationen der Mobilitätsgarantien des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU, Baden-Baden, S. 149-160. Die passive Dienstleistungsfreiheit ist umstritten: vgl. hierzu Tobler, Christa 2008: Der Acquis der rechtlichen Verbindung der Schweiz zur EG und EU - Eine unsichere Größe? in Breuss, Fritz/Cottier, Thomas/Müller-Graff, Peter-Christia/Hatje, Armin (Hrsg.): Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess, S. 31 ff. Umfassend hierzu auch: Diebold, Nicolas F. 2016: Freizügigkeit im Mehrebenensystem, Zürich.

10 Landtag von Baden-Württemberg: Antrag der Abgeordneten Veronika Netzhammer (CDU) und anderen; Schweizer Taxiverbote, Drucksache 14/6556. Hierbei geht es um die Frage, ob deutsche Taxis Fahrgäste am Flughafen Zürich abholen können.

ropa seit 2006 mit einer Verschärfung der sogenannten flankierenden Maßnahmen reagiert. Sie sollen sicherstellen, dass vor Ort in der Schweiz beschäftigte Erwerbstätige vor einer missbräuchlichen Unterschreitung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Entsendebetriebe („Lohndumping“) geschützt werden. Eingeführt wurde beispielsweise die Verpflichtung, dass sich ein Entsendebetrieb acht Tage von Beginn seiner wirtschaftlichen Tätigkeit in einem online-Verfahren mit genauen Angaben zu seinem Entsendeeinsatz anmelden muss. Hieraus haben sich eine Reihe neuer Rechtsvorschriften und Kontrollverfahren ergeben, die in jüngster Zeit (ab August 2013 Einführung einer in der Schweiz zu hinterlegenden Kautions sowie Erhöhung der finanziellen Sanktionen) nochmals verschärft worden sind.¹¹ Als Folge beklagen zahlreiche Betriebe aus der EU den erheblichen und sich immer weiter ausdehnenden bürokratischen Aufwand, der im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerentsendung (Meldeverfahren und Lohnumrechnung) zu bewältigen ist.

Die EU hat sich in Brüssel mit den flankierenden Maßnahmen wiederholt im Gemischten Ausschuss zum FZA kritisch beschäftigt. Wegen des Konsensprinzips konnte jedoch keine Einigung erzielt werden; hier macht sich das Fehlen eines Streitbeilegungsmechanismus im FZA besonders negativ bemerkbar. Kritisch hat sich hierzu auch das Europäische Parlament geäußert, zuletzt in einer Entschließung vom 24.7.2015.¹²

Auf die in den Nachbarstaaten und von der EU geäußerte Kritik hat die Schweiz „ambivalent-kooperativ“ reagiert. So stimmte sie 2008 der Einsetzung einer „*Trinationalen Arbeitsgruppe Deutschland – Österreich – Schweiz sowie Liechtenstein zur Evaluation der Maßnahmen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs*“ zu. Die Arbeitsgruppe hat seit 2009 acht Mal (Stand 2017) in einer jährlichen Sitzung getagt und es konnten eine Reihe von praktischen Erleichterungen erreicht werden, darunter die Einrichtung einer Website, klarere Regelungen für die Lohnumrechnung und die Vollzugspraxis der Kontrollorgane in den Kantonen, die zum Teil erheblich variieren, sowie die Einführung einer Bagatellgrenze bei finanziellen Sanktionen. Auf der anderen Seite wurde bis Frühjahr 2016 der Rechtsrahmen stetig verschärft, erst in jüngster Zeit sind auch rechtliche Erleichterungen (Einführung einer Bagatellgrenze bei finanziellen Sanktionen) erkennbar.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass fortbestehende Zollgrenzen, materiell-rechtliche Einschränkungen der Binnenmarktfreiheiten im Dienstleistungsbereich, ein unzureichender Rechtsschutz sowie unklare Regelungen über die einschlägigen Rechtsgrundlagen (Taxi-Streit) sich hemmend auf die volle Ausschöpfung der wirtschaftlichen Entwicklungschancen gerade in der Grenzregion auswirken. Der bestehen-

11 Landtag von Baden-Württemberg: Antrag des Abgeordneten Dr. Reinhard Löffler (CDU) und anderen: Marktzugang für baden-württembergische Dienstleistungsunternehmen in die Schweiz- Drucksache 15/4235. Aus der schweizerischen Sicht, vgl. *Staatssekretariat für Wirtschaft SECO*: Entsendung und flankierende Maßnahmen. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen.html (10.08.2017).

12 Vgl. DOK. A8-0244/201524.7.2015, Bericht über das Thema EWR-Schweiz: Hindernisse bei der umfassenden Verwirklichung des Binnenmarktes (2015/2061(INI) Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Berichterstatter: *Andreas Schwab*; Ziff. 21-23.

de Rechtsrahmen wird der Realität von bestehenden grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten in Form von Logistikzentren, Zweigniederlassungen jenseits der Grenzen, grenzüberschreitenden Lieferungen von Halbfertigteilen „just in time“ oder von IT-services nicht gerecht. Martin Oesch ist zuzustimmen, wenn er feststellt: „Spezialisierungs- und Grössenvorteile können aufgrund umständlicher Zollabfertigungsverfahren nicht optimal genutzt werden. Effiziente Zulieferersysteme scheitern an unterschiedlichen Produktvorschriften.“¹³ Hinzu kommt, dass die Schweiz seit dem Inkrafttreten des FZA (1. Juni 2002) in verschiedenen Bereichen neue Marktzugangshindernisse (flankierende Maßnahmen, Fiskalvertreter bei Veranlagung Mehrwertsteuer ab 1.1.2018) eingeführt hat, die sich negativ für alle ausländischen Betriebe in der Schweiz auswirken. Schweizer Unternehmen hingegen sind im Marktzugang nach Deutschland keinen vergleichbaren Barrieren ausgesetzt („keine gleichen Spieße“)¹⁴.

Für eine qualitative Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen wäre daher die Einrichtung einer Zollunion oder einer umfassenden Freihandelszone zwischen der EU und der Schweiz besonders wünschenswert, allerdings dürfte der politische Wille in der Schweiz hierzu eher gering ausgeprägt sein, da die Schweiz von dem Abschluss von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten wie zum Beispiel China und Japan im erheblichen Maß profitiert. Auch mit einem breit gefassten Dienstleistungsabkommen¹⁵ könnten die bestehenden zeitlichen und materiell-rechtlichen Restriktionen in der aktuellen Vertragslage überwunden werden (zum Beispiel auch für Finanzdienstleister aus der Schweiz), aber auch hierzu müsste die Schweiz bereit sein, sich bestimmten Wettbewerbsregeln (auch für die Kantone) zu unterwerfen. Und last but not least könnte ein institutionelles Abkommen mit einem Streitbeilegungsverfahren und einer stärkeren Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu einem homogenen Rechtsraum mit mehr Rechtssicherheit für die Unternehmen (auch für Schweizer Unternehmen)¹⁶ führen. Allerdings ruft gerade dieses, seit 2014 in Brüssel verhandelte Abkommen die in der Schweiz bei EU-Skeptikern verankerten traditio-

13 Oesch 2014 (Fn. 7), S. 331.

14 In Deutschland existieren keine Anmeldeverpflichtungen mit Fristen und wird auch keine Kautions erhoben. Diese Asymmetrie hat aktuell das Fürstentum Liechtenstein bewogen, für Betriebe aus der Schweiz eine Acht-Tage-Voranmeldeverpflichtung einzuführen. Dienstleistungen aus der Schweiz müssen ab dem 91. Tag bewilligt werden. vgl. *Landesverwaltung Fürstentum Liechtenstein*: Unternehmen mit Sitz in der Schweiz. <http://www.llv.li/#/117643/unternehmen-mit-sitz-in-der-schweiz> (10.08.2017).

15 Verhandlungen über ein umfassendes Dienstleistungsabkommen zwischen der EU und der Schweiz wurden 2003 eingestellt.

16 So heißt es in der Stellungnahme des Schweizer Bundesrates vom 10.05.2017 auf die INTERPELLATION 17.03107: Vertrags- und rechtswidriges Verhalten der EU, eingereicht von Hansjörg Knecht (SVP): „Die bilateralen Abkommen sehen jedoch keine Mechanismen zur Streitbeilegung vor, die es der Schweiz erlauben würden, ihre Rechte wirksam geltend zu machen. Mit einem institutionellen Abkommen hätte die Schweiz ein zusätzliches Instrument im Rahmen der Streitbeilegung, um gegebenenfalls Maßnahmen von EU-Mitgliedstaaten anzufechten, die gegen die bilateralen Abkommen verstoßen. Mit einem solchen Abkommen würde die Rechtssicherheit für die Wirtschaftsteilnehmer aus der Schweiz und Europa erhöht, und gleichzeitig könnte der bilaterale Weg gefestigt und weiterentwickelt werden“, vgl. *Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament 2017*: Vertrags- und rechtswidriges Verhalten der EU. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173107> (10.08.2017).

nellen Angstreflexe gegenüber „fremden Richtern“ auf den Plan, die von der SVP/AUNS mit ihrer „Selbstbestimmungsinitiative“ gezielt geschürt werden. Die EU vertritt bislang die Position, dass ohne ein solches Rahmenabkommen keine weiteren Abkommen für einen erweiterten Zugang zum EU-Binnenmarkt geschlossen werden sollen.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen: Zu starke Abhängigkeit von Sonderfaktoren?

Die wirtschaftliche Lage und die Entwicklungsperspektive im deutsch-schweizerischen Grenzraum¹⁷ sind sehr stark von *grenzbedingten Sonderfaktoren* bestimmt. Hierzu gehören die Wechselkurs-Entwicklung des Schweizer Franken zum Euro, Unsicherheiten über die Aufrechterhaltung der bilateralen Verträge, wechselseitige Marktzugangsprobleme aufgrund der bestehenden vertraglichen Beziehungen, die Verfügbarkeit von Arbeitskräften oder die jeweilige steuerliche Belastung bzw. Anreize in den Anrainer-Kantonen bzw. -ländern. Je nach Konjunkturlage wirken sich diese Sonderfaktoren besonders stark zum Vor- oder Nachteil einer Seite im Grenzraum aus.

Die Raumstruktur des gesamten Grenzraums ist sehr stark geprägt durch die beiden Metropolregionen Basel und Zürich mit einer Dominanz der chemisch-pharmazeutischen Industrie in Basel und dem Finanzplatz Zürich. Deren Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften ist ein wesentlicher Faktor für die Entwicklung der wirtschaftlichen Teilräume. In den vergangenen Jahren hat die Zuwanderung aus Deutschland in die Nord-Schweiz stark zugenommen; zwischen 2010 und 2014 ist sie um 15 Prozent gestiegen; mittlerweile leben in dem Raum 170 000 deutsche Zuwanderer, was einem Anteil von 5,9 Prozent entspricht.¹⁸ Auf der deutschen Seite ist verschiedentlich Klage darüber geführt worden, dass vor allem qualifizierte deutsche Arbeitskräfte in den Gesundheitsberufen durch den forcierten Bedarf in der Schweiz auf der deutschen Seite fehlen.

Die Arbeitslosenrate ist im gesamten Raum sehr niedrig (um die 3,5 Prozent), zunehmend machen sich ein Fachkräftemangel und eine verstärkte Konkurrenz um Arbeitskräfte bemerkbar. Der Anteil der Grenzgänger an allen Erwerbstätigen liegt in den Landkreisen Lörrach bei 16,1 Prozent, in Waldshut bei 15,1 Prozent, im Landkreis Konstanz bei 6,1 Prozent. Durch das traditionell hohe Lohnniveau war eine Tätigkeit in der Schweiz für die rd. 56 000 Grenzgänger aus dem deutschen Südwesten schon immer attraktiv und ist durch die Aufwertung des Franken seit Januar 2015 noch verlockender geworden. Nach Schätzungen beläuft sich der von deutschen Grenzgängern generierte Einkommenstransfer auf die deutsche Seite auf knapp 3,2 Milliarden Euro pro Jahr.¹⁹

17 Vgl. hierzu als neue Studie: *Scherer, Roland/Wullschlegler, Nicola* 2016: Die (wirtschaftlichen) Verflechtungen des deutsch-schweizerischen Grenzraums, herausgegeben von der IHK Hochrhein-Bodensee und der Universität St. Gallen; die jährliche Studie: *Füeg, Rainer* 2016: Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz 2014/2015, *Regio Basiliensis* (Hrsg.); weiterführend auch die Regio-Analysen des BAK Basel.

18 Vgl. *Scherer/Wullschlegler* 2016 (Fn. 17), S. 6.

19 Vgl. *Scherer/Wullschlegler* (Fn 17), S. 24; davon fließen 1,15 Milliarden Euro in den Landkreis Lörrach, 780 Millionen Euro in den Landkreis Waldshut und 505 Millionen Euro in den Landkreis Konstanz.

Gemäß dem D-CH-Doppelbesteuerungsabkommen (Art. 15 a) entrichten die Grenzgänger ihre Steuern an ihrem *Ansässigkeitsort*, also an die deutschen Finanzämter. Die Schweiz erhebt bei den Grenzgängern eine Quellensteuer in Höhe von 4,5 Prozent des Bruttoeinkommens, die von den deutschen Finanzämtern angerechnet wird. Die im deutsch-schweizerischen Grenzraum geltende Regelung unterscheidet sich von dem in den Kantonen Genf und Tessin praktizierten „Tätigkeitsprinzip“, das den Arbeitsort in der Schweiz für die Besteuerung zugrunde legt. Von diesen beiden Grenzkantonen wird den jeweiligen Nachbarregionen in Frankreich und Italien ein Fiskalausgleich gewährt.

Nach dem „Frankenschock“ (Freigabe CHF-Wechselkurs im Januar 2015) hat der grenzüberschreitende „Einkaufstourismus“ von Schweizern im deutschen Grenzgebiet stark zugenommen und hat mittlerweile ein Niveau von 1,6 Milliarden Euro²⁰ erreicht, von dem der Einzelhandel aber auch die Gastronomie und touristische Einrichtungen außerordentlich profitieren. Ausschlagend für diese starke Zunahme ist aber nicht nur die Wechselkursentwicklung, sondern auch die Verfügbarkeit von Produkten, Ladenöffnungszeiten, das durch oligopolistische Strukturen geprägte traditionell hohe Preisniveau im Schweizer Einzelhandel sowie andere Faktoren (wie der Ausbau der Verkehrswege). Ein zusätzlicher Anreiz besteht für Schweizer Kunden darin, sich die deutsche Mehrwertsteuer über die vom deutschen Zoll ausgestellten Ausfuhrbescheinigungen bis zu einem Wert von 300 Euro erstatten zu lassen²¹ und bestimmte Waren in einem Wert bis zu 300 Schweizer Franken abgabefrei in die Schweiz einzuführen. Die Möglichkeit einer mehrwertsteuerbefreiten Einfuhr in die Schweiz hat auch dazu geführt, dass entlang der Grenze deutsche Dienstleister Abhollager für internet-gestützte Bestellungen anbieten. Schweizer Kunden ersparen sich dadurch die Zollformalitäten bei einer Bestellung bzw. Lieferung in die Schweiz.

Der sprunghafte Anstieg der grenzüberschreitenden Einkäufe hat auf beiden Seite der Grenze zu Kritik geführt: auf der deutschen Seite wegen der langen Schlangen an den Kassen, der starken Zunahme der Verkehrsströme und Staus, des Anstiegs der Preise bei Immobilien und in der Gastronomie und vor allem im Hinblick auf die physische Belastung der deutschen Zollbeamten durch die monotonen Abstempelungsarbeiten. Baden-Württemberg hat daher im deutschen Bundesrat einen Antrag zur „Einführung einer Bagatellgrenze für die Umsatzsteuerbefreiung“ in Höhe von 50 Euro eingebracht, der angenommen wurde. Das deutsche Bundesfinanzministerium ist jedoch diesem Anliegen nicht gefolgt und setzt auf eine künftige digitalisierte automatische Abwicklung.

Auf der Schweizer Seite werden mittlerweile auch im Schweizer Parlament die Schwierigkeiten für den Schweizer Einzelhandel in den Grenzräumen sowie entgangene Steuereinnahmen (zwischen 500-550 Millionen Schweizer Franken) ausführlich thema-

20 Die Zahlen variieren in den deutschen und schweizerischen Darstellungen. In schweizerischen Darstellungen wird ein Gesamttransfer von 4,5 Milliarden Euro behauptet.

21 Im Zuständigkeitsbereich des Hauptzollamtes Singen (von Konstanz bis Bad Säckingen) wurden im Jahr 2016 insgesamt 11,23 Millionen der grünen Ausfuhrscheine abgestempelt. Im Vergleich zum Rekordjahr 2015 (11,28 Millionen Ausfuhrscheine), ist dies ein leichter Rückgang. In Deutschland existiert bislang keine Bagatellgrenze für die Mehrwertsteuerrückerstattung. (Österreich: ab 75 Euro; in Frankreich ab 175 Euro).

tisiert. Drei Schweizer Handelsketten (Migros, Coop und Manor) streben an²², dass Schweizer mit Ausfuhrschein bald nicht mehr steuerbefreit die Grenze in die Schweiz passieren können. Der Vorschlag sieht einen Wegfall der schweizerischen Freigrenze vor und eine Veranlagung der schweizerischen Mehrwertsteuer beim Grenzübertritt, sofern in Deutschland keine Mehrwertsteuer entrichtet wurde.

Alles in allem kann festgehalten werden, dass die Grenzüräume trotz einiger Schattenseiten insgesamt von der wirtschaftlichen Öffnung profitiert haben. Allerdings besteht durch diese Sondereffekte und der gewachsenen wirtschaftlichen Abhängigkeit des deutschen Grenzraums von der Entwicklung in der Schweiz auf der deutschen Seite am Hochrhein das „Risiko einer allgemein wachsenden Lethargie“²³, die dann zu erheblichen Nachteilen führen könnte, wenn sich die derzeit extrem günstigen Rahmenbedingungen ändern würden (Veränderung der Rechtslage im bilateralen Verhältnis EU-Schweiz, Wechselkurs). Speziell für die deutsche Grenzregion am Hochrhein ergeben sich hier besondere Herausforderungen für die Förderung der Innovationen der Kleinen und mittleren Unternehmen: Im Innovationsindex 2016 für die 44 Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs liegt der Bodenseekreis auf Platz vier, die Landkreise Konstanz, Lörrach und Waldshut folgen mit größerem Abstand.²⁴

Die starke wirtschaftliche Verflechtung mit der Schweiz wird aber nicht nur im südbadischen Grenzraum sichtbar, sondern für das gesamte Land Baden-Württemberg, denn die Schweiz ist einer der wichtigsten Handelspartner. Im Jahr 2016 wurden Waren im Wert von 14,1 Milliarden Euro von Baden-Württemberg in die Schweiz exportiert. Das sind 7,3 Prozent des gesamten Exportvolumens des Landes und entspricht einem Exportanteil von 27,9 Prozent des deutschen Exportvolumens in die Schweiz. Die Schweiz belegte damit im Jahr 2016 bei den Exportpartnern Baden-Württembergs den vierten Platz hinter den USA, Frankreich und China.

Bei den Importen rangiert die Schweiz seit Jahren auf dem ersten Rang in Baden-Württemberg. Im Jahr 2016 wurden Waren im Wert von 15,5 Milliarden Euro aus der Schweiz importiert. Dies entspricht 9,5 Prozent des gesamten Importvolumens. Die wichtigsten Exportgüter sind pharmazeutische Erzeugnisse, Metalle und Maschinen, während aus der Schweiz vor allem pharmazeutische und chemische Erzeugnisse (Basel) sowie Maschinen importiert werden. Der Bestand an unmittelbaren Direktinvestitionen aus der Schweiz in Baden-Württemberg lag 2013 bei 22,1 Milliarden Euro. Die Schweiz ist vor den Niederlande und den USA der wichtigste ausländische Investor in Baden-Württemberg.

Baden-Württemberg ist wie kein anderes Bundesland von der Sondersituation einer EU-Außengrenze zur Schweiz betroffen und mit der Schweiz wirtschaftlich eng verflochten. Die Landesregierung hat daher im Februar 2017 die „Eckpunkte einer Strategie für die Zusammenarbeit Baden-Württembergs mit der Schweiz“ angenommen, die

22 Vgl. *Vonplon, David* 2017: Die Jagd auf Einkaufstouristen ist eröffnet, in: Handelszeitung vom 10.06.2017. <http://www.handelszeitung.ch/politik/die-jagd-auf-einkaufstouristen-ist-eroeffnet-1414373> (11.08.2017).

23 *Landratsamt Waldshut* 2015: Regionales Entwicklungskonzept für den Landkreis Waldshut, S. 30.

24 Vgl. *Einwiller, Ruth* 2016: Innovationsindex 2016: Kreise und Regionen in Baden-Württemberg, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 12/2016, S. 17–25.

in zwölf Bereichen die Perspektiven der Zusammenarbeit auflistet und auch hinsichtlich der Beziehungen der Schweiz zur EU einige Erwartungen seitens des Landes zum Ausdruck bringt. Gleichwohl bestehen für das Land formale Mitwirkungs- und Gestaltungschancen für die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Grenzregionen nur über den Bundesrat in Berlin. Das Land hat keinen direkten Einfluss auf die in Brüssel zusammentretenden „Gemischten Ausschüsse“ der bilateralen Abkommen EU-Schweiz, bzw. auf die im Vorfeld dieser Sitzungen erfolgte Positionierung der deutschen Bundesregierung in den Gremien des Rats.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Schweiz für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Schweiz hat seit dem ablehnenden EWR-Entscheid – parallel zur ihrer Annäherung an die EU über den sog. bilateralen Weg - den rechtlichen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kontinuierlich erweitert. Nach der Ratifikation der einschlägigen Madrider Abkommen des Europarats zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit war das Karlsruher Abkommen²⁵ vom 23. Januar 1996 ein wichtiger Meilenstein. Es enthält unter anderem auch detaillierte Bestimmungen zur Kooperation auf Gemeindeebene und räumt die Möglichkeit ein, „Einrichtungen“ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit oder ohne Rechtspersönlichkeit zu schaffen. Es wurde von der Schweiz für die Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land und Aargau geschlossen und im Jahr 2002 auf den Kanton Schaffhausen (sowie weitere Kantone der Westschweiz) ausgedehnt. Art. 56 Abs. 1 der 1999 angenommenen neuen Schweizer Bundesverfassung verleiht darüber hinaus den Kantonen das Recht, „in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge zu schließen“ und gemäß 56 Abs. 3 BV mit „untergeordneten ausländischen Behörden direkt zu verkehren.“

Mit der neuen Regionalpolitik²⁶ hat die Schweiz (Bund) ab 2008 ihre Regionalförderung von einer stärker auf die Bergförderung ausgerichteten Strukturpolitik auf die Förderung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und explizit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konzentriert. Insbesondere sollen die hierfür aufgewandten Mittel für den Förderzeitraum 2014 -2020 in Höhe von 9,2 Millionen Schweizer Franken die INTERREG Förderung der EU für die Grenzräume (einschließlich nationale Zusatzmittel: Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein 51 Millionen Euro, Oberrhein: 110 Millionen Euro) mit einer stärkeren Priorisierung auf den Bereich Wirtschaft komplementie-

25 Das 1975 geschlossene Karlsruher Übereinkommen mit Frankreich, Luxemburg und der Schweiz über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Raum Oberrhein; abgeändert durch die Vereinbarung vom 21. September 2000 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik.

26 Vgl. Scherer Roland,/Schnell, Klaus-Dieter 2007: Die „Neue“ Regionalpolitik in der Schweiz: Von und für Europa lernen?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 620-634; Zumbusch, Kristina/Quiquerez, Frédéric/Scherer, Roland 2013: Evaluation der Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen im Rahmen der NRP.

ren. Schweizer Projektträger sind zwar Partner der INTERREG-Projekte, erhalten jedoch ihre Mittel aus den Schweizer Zusatzmitteln von Bund und Kantonen.

Von erheblicher Bedeutung ist auch die 2012 modifizierte Raumordnungskonzeption²⁷ der Schweiz, die von einer Förderung von funktional verflochtenen Grensräumen ausgeht. Durch die Neue Regionalpolitik und die Raumordnungskonzeption ist das Interesse der Schweiz erkennbar, jetzt auch die Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregionen zu fördern und die Grensräume insgesamt als funktional verflochtene Raumstrukturen wahrzunehmen und deren politisch-administrative Zersplitterung zu überwinden. Von herausragender Bedeutung für die nord-westschweizerischen Kantone ist dabei das Agglomerationsprogramm „Basel 3“²⁸, das neben einer trinationalen Trägerschaft auch eine Beteiligung an den Investitionskosten durch den Schweizer Bund im deutschen bzw. französischen Agglomerationsgebiet vorsieht.

Der Mehrwert und funktionale Kooperationsbereiche der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit der Schweiz

Auch im Zeitalter der europäischen Integration mit den Zielen offener Märkte, Gesellschaften und Grenzen finden sich die Grensräume, in denen unterschiedliche Rechtsordnungen und staatliche Kompetenzverteilungen sowie unterschiedliche wirtschaftliche Gegebenheiten und tiefverwurzelte politische Kulturen aufeinanderprallen, in einer ambivalenten Lage wider. Auf der einen Seite eröffnet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit *neue Chancen* und Möglichkeiten und wechselseitige Vorteile über eine win-win-Situation für alle beteiligten Akteure. Auf der anderen Seite werden durch den Blick auf die Nachbarregion, durch den Abbau der Grenzbarrieren und die Öffnung der Produkt- und Arbeitsmärkte Folgeprobleme sichtbar oder es treten *neue Spannungsfelder* auf, die die Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor besondere Herausforderungen stellen.²⁹

Bezogen auf die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit leitenden Werte und Zielsetzungen³⁰ kann daher unterschieden werden: zwischen einer Kooperationslogik (1), die auf Problemlösung/Konfliktbewältigung abzielt, einer Kooperationslogik der Chan-

27 Bundesrat, *Schweizerischer (UVEK)* 2012: Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern; Hartz, Andrea/Damm, Gerd-Rainer/Köhler, Stefan 2010: Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume, in: *Raumforschung und Raumordnung* 68.6, S. 499-513.

28 Abrufbar unter: www.agglobasel.org/ (11.08.2017).

29 Es sind dies: die Oberrheinkonferenz (Nordwest-Schweiz, Alsace, Baden, Süd-Pfalz); die Internationale Bodenseekonferenz (IBK) Kantone Ost-Schweiz/Zürich, Vorarlberg, Liechtenstein, Bayern und Baden-Württemberg sowie die Hochrheinkommission Kantone Aargau, Schaffhausen; Landkreise Waldshut, Lörrach). Die laufenden Projekte sind dokumentiert auch den Webseiten: www.oberrheinkonferenz.org und www.bodenseekonferenz.org.

30 Ich folge hier der Einteilung bei Jakob, Eric 2011: Der Oberrhein. Ein Governance-Modell für andere Grenzregionen, in: *Vivre et penser la coopération transfrontalière* 1, S. 213-232; vgl. auch Schmitt-Egner, Peter 2005: Transnationale Handlungsräume und transnationaler Regionalismus in Europa: zur Theorie, Empirie und Strategie grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Politisches Handeln in transnationalen Räumen, Baden-Baden.

cenwahrnehmung (2) und einer Kooperationslogik (3), die auf eine raumübergreifende Vertrauens- und Identitätsbildung abzielt.

1) Ansätzen für eine Kooperation in den Themenfeldern der *Problemlösung/Konfliktbewältigung* können folgende Fallkonstellationen zu Grunde liegen: Fehlkonzipierte Umwelt-, Verkehrs-, Infrastruktur- oder Landwirtschaftspolitiken können zu Negativ-Effekten und Beeinträchtigungen bei den Nachbarregionen jenseits der Grenze führen (Luft-Emissionen, Verschmutzung von Grenzgewässern, Bedrohung der Artenvielfalt, Ausbreitung von Seuchen/Tierkrankheiten, Flug- und Verkehrslärm, Abfalltourismus etc.). Darüber hinaus können sich Anlagen oder Industrieansiedlungen mit Gefährdungspotenzial als potentielle Störfälle („tickende Zeitbomben“) im Schadensfall negativ auf die Nachbarräume jenseits der Grenze auswirken.

Bezogen auf die Schweiz haben die an der Aare in Grenznähe gebauten Schweizer Kernkraftwerke Gösgen (Inbetriebnahme 1979), Mühleberg (Inbetriebnahme 1971) und Beznau (Inbetriebnahme 1969/71) sowie das unterhalb der Aaremündung am Rhein gebaute Kernkraftwerk Leibstadt (Inbetriebnahme 1984) auf der deutschen Seite Befürchtungen hervorgerufen. Auch das Zwischenlager für radioaktive Abfälle in Würenlingen sowie die Schweizer Suche nach einem atomaren Endlager werden in der Presse kritisch kommentiert. So heißt es in einem Artikel im Südkurier (Konstanz):

Wenn auch noch nichts entschieden ist, so ist eines jetzt schon zu sehen: Das Schweizer Atommüllendlager wird auch hart an der Hochrheingrenze eingerichtet werden: Südranden nördlich von Jestetten, Zürich Nordost südlich Lottstetten, Nördlich Lägern in Sichtweite von Hohentengen und Küssaberg, Jura Ost auf südlicher Rheinseite bei Laufenburg – alles zur Auswahl stehenden Standorte in Grenznähe. Auch der mögliche Standort Jura Südfuß ist nicht weit entfernt.³¹

Von Seiten der Schweiz wird jedoch darauf verwiesen, dass sie über das völkerrechtliche Rücksichtnahmegebot hinaus dem „Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (ESPOO-Konvention)“ beigetreten ist. Dieses sieht den Einbezug aus den Nachbarregionen im gleichen Maße vor, wie die Öffentlichkeit des Heimatlandes. Tatsächlich sind auch deutsche Regierungsstellen und Vertreter von NGOs in die Erörterungen über den Standort eines atomaren Endlagers beteiligt worden. Letztendlich wird jedoch hierüber vom Schweizer Bundesrat bzw. in einem Referendum entschieden.

Im Bereich der grenzüberschreitenden Atomsicherheit hat die Schweiz mit den vier großen Nachbarstaaten bilaterale Nuklearinformationsabkommen abgeschlossen und Nuklearsicherheitskommissionen mit Frankreich und Deutschland eingerichtet. Herausgestellt - und von der deutschen Seite auch gewürdigt - werden auch der Einbezug ausländischer Experten bei der Inspektion der schweizerischen Kernkraftwerke und die regelmäßige Abhaltung grenzüberschreitender Katastrophenübungen.

Die Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit spielen in diesem durch den deutschen Atomausstieg noch sensibleren Bereich bislang eine eher marginale Rolle; es bestehen jedoch einige Ansätze für eine stärkere Zusammenarbeit im Bereich *grenzüberschreitender Umweltverträglichkeits-Prüfungen (UVP)*. In der Oberrheinkon-

31 Südkurier vom 05.08.2014.

ferenz wird seit dem 10.12.2010 ein Leitfaden zur grenzüberschreitenden Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben angewandt, der bislang nur in den Kantonen Basel-Stadt und -Land umgesetzt wird und auf alle schweizerischen Grenzkantone ausgedehnt werden könnte. Von der schweizerischen Seite wurde beispielsweise die Geothermiebohrungen im Markgräfler-Land kritisiert und die unzureichende Kooperation bei der Nutzung des Untergrunds.³²

Hinsichtlich der anderen, größeren Konfliktthemen (Fluglärmstreit, Schweizer Landpacht) kann festgehalten werden, dass die Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hiermit bislang kaum oder nur informell-zurückhaltend befasst wurden. Aus der Sicht der Schweiz ist die Nicht-Ratifikation eines 2012 unterzeichneten Staatsvertrages wegen den damit verbundenen Fluglärmbelastungen im südbadischen Raum ein besonderes Ärgernis, da es aus Schweizer Sicht die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Region hemmt. Diese Thematik wurde und wird gelegentlich am Rande der Gremien der IBK angesprochen, zu einer offiziellen Befassung, wie beispielsweise im Falle der drohenden Schließung von Zollkontrollstellen in der IBK 2015, ist es bislang noch nicht gekommen.

Auf der deutschen Seite wird seit dem Inkrafttreten des FZA der zunehmende Ankauf bzw. Pacht von landwirtschaftlich genutzten Flächen durch solvente Schweizer Landwirte kritisiert. Infolge des *schweizerisch-deutschen Abkommens vom 05.02.1958 über den Grenz- und Durchgangsverkehr* können Erzeugnisse aus den Flächen innerhalb eines zehn Kilometer-Korridors *zollfrei* in die Schweiz eingeführt werden. In der Schweiz werden dann für diese Produkte durch ein im Vergleich zur EU hohes Preisstützungssystem deutlich höhere Preise erzielt, die nach Einschätzungen eine dreifache höhere Rendite als auf der deutschen Seite einbringt. Aus der Sicht der betroffenen deutschen Landwirte führt diese Regelung - auch wegen der EU-Subventionen der schweizerisch bewirtschafteten Anbauflächen auf deutschem Gebiet - zu Wettbewerbsverzerrungen³³, da der Export deutscher landwirtschaftlicher Produkte in die Schweiz durch Zollbarrieren erschwert ist. Darüber hinaus fehlen wichtige Flächen für die Aufstockung der deutschen Betriebe.

Streitige Themenbereiche, für die in der Oberrheinkonferenz keine Lösungen gefunden werden, können gemäß Basler Abkommen³⁴ in der *Deutsch-schweizerisch-französischen Regierungskommission zur Zusammenarbeit am Oberrhein*, die unter Leitung der nationalen Außenministerien steht, angesprochen werden. Die Regierungskommission kann im Konsensprinzip Empfehlungen aussprechen. Wichtige Themen waren

32 Vgl. *Ruch, Alexander* 2014: Raumentwicklung, in: *Tschudi et al.* (Fn. 7), S. 673.

33 Vgl. Der Verlierer ist immer der Deutsche, in: *Neue Züricher Zeitung* vom 26.07.2011; Schweizer kaufen deutschen Bauern Äcker weg, in: *Stuttgarter Nachrichten* vom 12.10.2015. Laut dem letzt genannten Artikel wurden 2015 4700 Hektar landwirtschaftlich genutzte Fläche von Schweizern bewirtschaftet. Deutsche Gerichte sowie der Europäische Gerichtshof haben jedoch den bestehenden, rechtlichen Status quo zugunsten der Schweizer Landpächter/-käufer nicht in Frage gestellt.

34 Das Basler Abkommen wurde am 21.09.2000 zwischen Frankreich, Deutschland und der Schweiz geschlossen und trat am 01.06.2001 in Kraft und ersetzte die bereits 1975 geschlossene „Bonner Vereinbarung“.

Probleme, die sich durch Änderungen bzw. neue Prioritätensetzungen in wichtigen nationalen Politikbereichen und Rechtsgebieten (Renten-Sozialversicherungsrecht; Arbeitsrecht) für die grenzüberschreitend tätigen Wirtschaftsakteure wie den Grenzgängern, Entsendebetrieben und Dienstleistungserbringern ergeben können. Auch offene Probleme im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen bzw. im Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen kamen zur Sprache. Im Bereich der flankierenden Maßnahmen wurde jedoch auf andere Gremien verwiesen. Im Bereich der IBK besteht kein vergleichbares Gremium, das bei offenen Streitthemen die nationale Ebene miteinbezieht.

2) Bei der *Kooperation der Chancenwahrnehmung* steht die Nutzung von gemeinsam erschließbaren Mehrwertpotenzialen und räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklungschancen im Vordergrund. Durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollen die Stärken und Potenziale in den Grenzregionen verknüpft und Synergieeffekte erzielt werden („Stärken stärken“). Die Kooperationslogik in diesen Bereich basiert auf der Erkenntnis, dass funktional vernetzte Räume (Verkehrsströme, Wirtschafts- und Wissenschaftsbeziehungen) durch politische und administrative Barrieren getrennt (worden) sind. Von erheblicher Bedeutung für das Zusammenwachsen des deutsch-schweizerischen Grenzraums sind in diesen Funktionsbereichen die zahlreichen INTERREG-Projekte, an denen sich auch die Schweiz beteiligt. Leuchtturmprojekte sind unter anderem am Oberrhein das Projekt „European Campus - Zukunftsraum der Wissenschaft am Oberrhein“ sowie rund um den See die „Internationale Bodenseehochschule“. Im Bereich des energiesparenden Bauens/Klimaschutz wurde am Oberrhein das Energie-Netzwerk TRION e.V. eingerichtet, ähnliche Ansätze existieren in der IBK mit den „Low-Tech-Gebäuden im Bodenseeraum“.

Grenzregionen liegen häufig in der Peripherie der jeweiligen Nationalstaaten und abseits der wirtschaftlichen und politischen Agglomerationen; nicht selten liegen sie außerhalb der auf die Zentren zugeschnittenen *Verkehrswege* und an den Grenzen enden häufig wichtige Verbindungen für den Güter- und Personenverkehr. Durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit können bestehende Lücken geschlossen und neue Verkehrsanbindungen erschlossen werden. Die Schweiz hat hierbei folgende Themen immer wieder angesprochen: die Elektrifizierung der Hochrheinbahnstrecken, der Schienenanschluss des Flughafen Basel-Mulhouse und der Ausbau Nahverkehr im Großraum Basel.

Der Aufbau eines *grenzübergreifenden Arbeitsmarktes* bietet vielfältige Möglichkeiten, um Beschäftigungsungleichgewichte im Grenzraum abzubauen: Dies setzt eine bessere Vergleichbarkeit der beruflichen Qualifikationen und deren Abschlüsse voraus. In diesem Zusammenhang ist die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheitswirtschaft („TRISAN“-Projekt in der ORK) hervor zu heben, angestrebt wird eine bessere Abstimmung in der Ausbildung von medizinischen und Pflegeberufen sowie um die Bewältigung des Fachkräftemangels in diesen Bereichen. Die grenzüberschreitenden Praktikaprogramme für Auszubildende (x-change Bodensee, Eurergio-Zertifikat Oberrhein) sollen zudem die berufliche Mobilität im gesamten Grenzraum fördern.

Die vorhandenen wirtschaftlichen und technologischen Potentiale können auch *gemeinsam* international präsentiert und vermarktet werden, wodurch die Attraktivität der gesamten-Grenzraum-Region insgesamt gesteigert werden kann. Hier ist eine gewisse

Zurückhaltung der schweizerischen Seite festzustellen. Das liegt sicherlich auch daran, dass der Großraum Basel und die „Greater Zürich Area“ auf ihre eigenen Standortprofile als Finanzplatz, Kunststadt oder „attraktive Steuersätze“ setzen.

Noch weiter gingen gemeinsame *grenzüberschreitende Wirtschaftszonen* mit gemeinsamen Gewerbeflächen. Das Projekt eines grenzüberschreitenden Gewerbeparks Jostetten scheiterte jedoch vor einiger Zeit an einem Veto in Berlin.

3) *Die Kooperationslogik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Identitätsbildung*: Grenzregionen sind auf der einen Seite Räume vielfältiger gemeinsamer kultureller Erfahrungen sowie des Austausches und der Begegnungen über die Grenzen hinweg. Auf der anderen Seite verbergen sich in den Grenzümräumen häufig auch kulturell und geschichtliche Widersprüche sowie entstandene Stereotypen, die in der offenen Begegnung wieder aufleben und zu neuen Spannungsfeldern führen können.³⁵ Mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können gemeinsame historische und kulturelle Kontinuitätsstränge, aber auch früh entstandene und sich in der kollektiven Erinnerung festgesetzte Stereotypen bewusst bzw. sichtbar gemacht und ein grenzüberschreitender kultureller Selbstvergewisserungs- und Erinnerungsraum geschaffen werden. Beispiele hierfür wären Projekte wie Sonderschauen in Museen (Rosgartenmuseum Konstanz, Drei-Länder-Museum in Lörrach), die historische Beschreibung und Entwicklung von grenzüberschreitenden Kulturstraßen (wie die „Straße der Habsburger“), grenzüberschreitende Künstlerbegegnungen oder die Vergabe von Preisen (IBK).

Fazit: Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Durch den besonderen Status der Schweiz als Nicht-EU/EWR-Staat und ihrer begrenzten Integration in den europäischen Binnenmarkt besteht im deutsch-schweizerischen Grenzraum eine Sondersituation. Wäre die Schweiz Mitglied des EWR, wäre sie vollständig in den EU Binnenmarkt integriert und die aufgetretenen Probleme könnten durch die Kontrollverfahren der EFTA-Überwachungsbehörde bzw. schlussendlich durch den EFTA-Gerichtshof geklärt werden. So tragen die durch die fortbestehenden Grenzhindernisse immer wieder auftretenden Probleme zu einer *politischen Verunsicherung* bei, die im deutsch-schweizerischen Grenzraum zwar wegen der aktuellen Win-win-Situation (Grenzgänger/Einkaufstourismus) überschaubar sind, in dem Grenzraum zwischen den Kanton Tessin und Italien indes zu massiven Spannungen geführt haben. Weil bei diesen Konfliktthemen häufig auch nationale bzw. EU-Zuständigkeiten berührt werden, erscheinen die Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit teilweise als überfordert bzw. als „Schönwettergremien“, da die gut laufenden Projekte nicht mit Konfliktthemen belastet werden sollen. Und im „fernen“ Brüssel, Paris, Rom und Berlin wirken diese Konfliktthemen teilweise als „weit weg“, mitunter als „folkloristische Nüchternheiten“ und wegen ihrer rechtlichen Komplexität als schwer entwirrbar.

35 Vgl. Schönwald, Antje 2012: Identitäten und Stereotype in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen: das Beispiel der Großregion, Wiesbaden.

Insgesamt kann zusammenfassend festgestellt werden, dass sich die grenznahen Kantone der Schweiz in den vergangenen Jahren als aktive und mitgestaltende Partner der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den skizzierten Bereichen der Chancenwahrnehmung und Identitätsbildung erwiesen haben. Zeiten, in denen diese Gremien vor allem zur Beziehungspflege genutzt wurden, sind bei vielen Kantonen vor allem wegen der INTERREG-Förderung durch eine stärkere strategische Projektorientierung ersetzt worden. Zu beobachten ist, dass sich vor allem die grenznahen Kantone dann für eine aktive Mitwirkung in Projekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einbringen, wenn ein konkreter Mehrwert mit Vorteilen für den Kanton erkennbar ist. Die Grenzen der Kooperationsbereitschaft liegen jedoch in den Sparzwängen und begrenzten personellen Ressourcen, der ausgeprägten Eigenstaatlichkeit der Kantone und deren Konkurrenz untereinander.

Gleichwohl steht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter der latenten Bedrohung neuer Referenden, die die bilateralen Beziehungen der Schweiz mit der EU gefährden könnten; zuletzt mit der Volksinitiative gegen Masseneinwanderung³⁶. Die Geographie hat die Schweiz in die Mitte Europas gerückt und ihre Wirtschaft ist eng mit der EU verflochten. Ein vor allem von der SVP/AUNS gepflegtes *Geschichtsbild* behauptet jedoch für die Schweiz eine aus dem Rütli-Schwur abgeleitete, geradezu geschichtsmythische „Sendung“ eines isolationistischen, sich im Neutralitätsstatus einigelnden europäischen Sonderwegs, der die „Freiheit“ gegen „fortwährende Angriffe von außen“ nur wahren kann, wenn die dem Schweizer Nationalpatron Niklaus von Flüe zugesprochene Maxime befolgt wird: „Machet den zun nyt zuo wyt!“ („Macht den Zaun nicht zu weit“).³⁷ So hat die SVP/AUNS bereits eine neue „Selbstbestimmungsinitiative“ sowie eine Initiative zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens angekündigt. Für die grenzüberschreitenden Akteure am Rhein und Bodensee heißt das, sich im Falle der Schweiz auch weiterhin auf das „Paradox eines Landes, das sich der Welt gleichzeitig öffnet und verschließt“³⁸ einzustellen.

36 Das im Dezember 2016 vom Schweizer Parlament zur Umsetzung beschlossene Verfahren einer „Inländer-light-Prüfung“ wurde von der EU im Februar 2017 gebilligt. Vgl. hierzu umfassend: Landtag von Baden-Württemberg, Antrag des Landesabgeordneten Peter Hofelich u.a. SPD: Umsetzung der Initiative gegen Masseneinwanderung in der Schweiz – Auswirkungen auf Baden-Württemberg Drucksache 16/2174 (08.06.2017).

37 Holenstein, André 2014: Mitten in Europa - Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte, Baden (Schweiz). Der Autor setzt sich eingehend mit diesem „isolationistischen“ Geschichtsbild auseinander.

38 So die Formulierung der ehemaligen Außenministerin, vgl. Calmy-Rey, Micheline 2014: Die Schweiz, die ich uns wünsche, München, S. 24.

Die Eurodistrikte: Neue lokale Kooperationsformen in Europa?*

Fabrice Gireaud

1. Einleitung

Bei der Betrachtung des Spannungsfelds zwischen europäischer Integration und kommunaler Kooperation rückt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Kommunen in Europa in den Fokus, durch die hier vielerorts Pionierarbeit in den oft strukturschwachen Grenzgebieten geleistet wurde. In Gestalt der sogenannten Euregios bzw. Euroregionen sind bereits seit Ende der 1950er Jahre entsprechenden Formen der Zusammenarbeit institutionalisiert worden.¹ Oftmals entstanden diese aus lokalen Initiativen heraus. Ihre Wirkung für das Zusammenwachsen von Grenzräumen sollte zwar nicht überschätzt werden, allerdings spielen sie eine wichtige Rolle in der Europäischen Struktur- und Förderinitiative INTERREG. Damit bauen sie, so das oft zu lesende klassisch-idealisierte Bild, „Europa von unten“ auf.² Die europäische Integration findet hier vor Ort statt.

Im Folgenden steht eine Kooperationsform im Fokus, die ihre Genese einer deutsch-französischen Initiative auf Regierungsebene verdankt: Die Eurodistrikte.³ 2003 riefen Gerhard Schröder und Jacques Chirac in der gemeinsamen Regierungserklärung anlässlich des 40. Jahrestages des Elysée-Vertrages zur Schaffung eines Eurodistrikts auf: „Wir unterstützen die Schaffung eines Eurodistrikts Straßburg-Kehl [...], um neue Formen der Kooperation zu erforschen und europäische Institutionen aufzunehmen, und rufen zur Schaffung weiterer Eurodistrikte auf.“⁴ Von außen betrachtet ist dieses von höchster Stelle angestoßene Konzept sehr erfolgreich. Insgesamt wurden bis heute vier Eurodistrikte entlang des Oberrheins gegründet.⁵ Hinzu kommt der Eurodistrict Saar-Moselle in der Großregion SaarLorLux und der „Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier“ an der französisch-spanischen Grenze. Der Aufsatz beantwortet die Frage, was sich hinter dem Begriff verbirgt: eine neue Form der grenzüberschreitenden Kooperation und Experimentierfeld oder ein modern angehauchter Name für altbekannte und

* Ich danke Dr. Martin Schwarz für seine Hinweise und die wie immer umsichtige Lektüre.

1 Pionier war hier die 1958 im deutsch-niederländischen Grenzraum gegründete EUREGIO, unter dessen Dach mittlerweile 129 Mitgliedskommunen miteinander kooperieren. Der Name stand später Pate für viele grenzüberschreitende Kooperationsräume.

2 Vgl. *Wasserberg, Birte/Reitel, Bernhard* 2015: Die territoriale Zusammenarbeit in Europa - Eine historische Perspektive, Luxemburg.

3 Die Schreibweise des Begriffes ist je nach Kooperationsgebiet unterschiedlich. Im Beitrag wird durchgängig die Schreibweise „Eurodistrikt“ verwendet. Nur wenn ausdrücklich die Kooperation in Basel gemeint ist, wird „Eurodistrict“ geschrieben.

4 Deutsch-französische Regierungserklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags, Punkt 24: Regionale und interregionale Zusammenarbeit.

5 Neben den genannten Eurodistrikten sind dies der Eurodistrikt Regio PAMINA und der Eurodistrikt Region Freiburg/Centre und Sud Alsace.

nur scheinbar innovative Muster?⁶ Als Fallbeispiel dienen der Eurodistrikt Straßburg-Ortenau und der Trinationale Eurodistrict Basel. Ferner zeigt der Beitrag auf, dass die Eurodistrikte trotz des einheitlichen Namens kein neues Kooperationskonzept darstellen und nur wenige gemeinsame Merkmale aufweisen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit steht nach wie vor einer Vielzahl von Hemmnissen gegenüber, die ebenso eine kommunale Integration wie Innovationen erschweren. Sie unterliegen einer Pfadabhängigkeit, die nur durch eine grundsätzliche Neuregelung, also beispielsweise einer einheitlichen europäischen (Kommunal)Verfassung, durchbrochen werden könnte. Die folgenden Ausführungen beruhen auf der Dissertation des Autors. Für die Arbeit wurden insgesamt 42 Interviews auf Basis eines halbstandardisierten Leitfadens mit politischen Vertretern und Verwaltungsmitarbeitern der Eurodistrikte geführt. Der untersuchte Zeitraum beschränkt auf die Zeit bis zum Jahr 2014. Berücksichtigt wurden die relevanten Entwicklungen, die sich aus der französischen Regionalreform aus dem Jahr 2016 ergeben haben.

2. Der Eurodistrikt Straßburg-Ortenau

2.1 Institutionelle Verfasstheit

Die Kommunalpolitiker vor Ort griffen den Impuls zur Gründung eines grenzüberschreitenden Zusammenschlusses auf. Nachdem auf deutscher Seite der Landkreis Ortenau in das Kooperationsgebiet miteinbezogen wurde und eine grundsätzliche Bereitschaft zur Kooperation erzielt und gemeinsame Themenfelder definiert worden waren, wurde am 17. Oktober 2005 - rund zweieinhalb Jahre nach der Regierungserklärung - im Straßburger Rathaus die Gründungsvereinbarung des Eurodistrikts feierlich unterzeichnet.⁷ Neben dem Landkreis Ortenau waren auf deutscher Seite die Großen Kreisstädte Kehl, Lahr, Oberkirch, Achern eigenständige Mitglieder.⁸ Auf französischer Seite unterzeichnete die Stadtgemeinschaft Straßburg - ein kommunaler Zusammenschluss der Stadt Straßburg und der sie umliegenden Gemeinden.⁹ Im Eurodistrikt Straßburg-Ortenau waren zu diesem Zeitpunkt 28 Kommunen aus Frankreich und 51 Gemeinden

6 Diese Frage konnte von Tobias Schächtelin noch nicht abschließend beantwortet werden, der 2008 eine erste Übersicht zu den Eurodistrikten verfasste. *Schächtelin, Tobias* 2008: Die Eurodistrikte am südlichen Oberrhein – politische Symbolik oder Chance für eine vertiefte grenzüberschreitende Zusammenarbeit? In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 538-548.

7 Vgl. *Eurodistrikt Straßburg-Ortenau* 2005: Vereinbarung über die Gründung des Eurodistrikts Straßburg-Ortenau.

8 Eine Große Kreisstadt in Baden-Württemberg hat in der Regel mehr als 20.000 Einwohner und übernimmt teilweise Aufgaben des Landkreises, ohne jedoch kreisfreie Stadt zu sein. Vgl § 3 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.07.2000.

9 Frz.: Communauté Urbaine de Strasbourg. Seit dem 1. Januar 2015 wurden die communautés urbaines im Zuge der Reform der verschiedenen Kooperationsarten zwischen den Gemeinden in sogenannte métropoles umgewandelt. In Straßburg wurde die CUS folglich durch die Eurométropole Straßburg ersetzt, welcher die Mitgliedschaft im Eurodistrikt mit unveränderter Sitzzahl fortführt.

aus dem Landkreis Ortenau Mitglied.¹⁰ 2013 traten die französischen Gemeindeverbände (frz.: communauté des communes) Benfeld, Pay d'Erstein und Rhin dem Eurodistrikt bei. Der Perimeter umfasst rund 930.000 Einwohner, die sich ungefähr zur Hälfte auf das deutsche und französische Staatsgebiet verteilen.

Der Eurodistrikt war ein zunächst lockerer Zusammenschluss ohne Rechtsgrundlage und folglich ohne Rechtspersönlichkeit und ohne eigene finanzielle Mittel. Mit der Gründung erfolgte die Institutionalisierung gemeinsamer Gremien. Die Struktur orientierte sich an den in Europa bekannten Kooperationsformen.

Nach dem Wahlsieg des Parti Socialiste anlässlich der Kommunalwahl 2008 kam es zu einer Neugestaltung des Eurodistrikts. Die neue Straßburger Stadtregierung maß der grenzüberschreitenden Kooperation eine besondere Bedeutung bei. Sie strebte daher eine vertiefte Zusammenarbeit an. Dies entsprach auch dem Wunsch der deutschen Partner.¹¹ Seit dem 4. Februar 2010 ist der Eurodistrikt nach französischem Recht ein Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (=EVTZ). Dieses Rechtsinstrument, welches auf einer Verordnung der Europäischen Union beruht, ermöglicht kommunalen oder regionalen Behörden die Bildung einer gemeinsamen öffentlichen Körperschaft und soll die Rechts- und Planungssicherheit verbessern.¹² Seine Mitglieder setzen sich aus verschiedenen EU-Staaten zum Zweck gemeinsamer Leistungen zusammen, sodass der Eurodistrikt von nun an eine juristische Person nach französischem Recht ist. Mit der neuen rechtlichen Struktur versprachen sich die Beteiligten zudem bessere Zugänge zu nationalen und europäischen Subventionsprogrammen.

Mit dieser Umstrukturierung wurden die Gremien den Erfordernissen des EVTZ angepasst. Neben dem Eurodistriktrat sind hier der Vorstand des Eurodistrikts, das Präsidium und das Generalsekretariat zu nennen.¹³

Der *Eurodistriktrat* besteht seither aus insgesamt 50 Mitgliedern, die zu gleichen Teilen aus beiden Mitgliedstaaten stammen und von ihren Kommunen delegiert werden. Vertreter der regionalen und nationalen Behörden können als Beobachter ohne Stimmrecht an den Sitzungen teilnehmen. Nicht erstaunenswert ist es, dass vor allem Bürgermeister als oberste Vertreter ihrer Kommunen ein Mandat im Rat ausüben. Dabei wird auf beiden Seiten darauf geachtet, eine angemessene Verteilung zwischen den großen und kleinen Kommunen zu gewährleisten. Der Rat tagt mindestens zweimal jährlich in

10 Vgl. Gireaud, Fabrice 2014: Die Eurodistrikte – Eine neue Form der grenzüberschreitenden Kooperation? Eine vergleichende Analyse des Eurodistrikts Straßburg-Ortenau und des Trinationalen Eurodistricts Basel, Münster, S. 217.

11 Vgl. Eurodistrikt Straßburg-Ortenau 2008: Lahrer Erklärung. http://eurodistrikt.strasbourg.fr/site/lahrer_erklarungdoc-de-425-2.html (20.04.2017).

12 Verordnung 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.06.2006; Zwilling, Carolin/Engl, Alice 2014: Gemeinden und grenzüberschreitende Zusammenarbeit: neue Chancen durch den Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin 2014: Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 311-328; Richard-Molard/Gabriel Teiva 2017: Die Rechtsgrundlagen des grenzüberschreitenden Kooperationsrechts zwischen Gebietskörperschaften, Wien u. Zürich.

13 Vgl. Eurodistrikt Straßburg-Ortenau 2010: Satzung des Europäischen Verbundes für Territoriale Zusammenarbeit „Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau“, Straßburg.

der Regel öffentlich und kann in Sonderfällen einberufen werden. Die Aufgaben des Rates sind recht allgemein formuliert. Wichtigste Zuständigkeit ist die Zustimmung oder Ablehnung des jährlichen Haushalts und die Festlegung der Verwaltungskosten sowie des Stellenplans des Generalsekretariats. Statt Einstimmigkeit sind nun Mehrheitsentscheidungen möglich. Auf Verlangen ist eine doppelte Mehrheit - der deutschen sowie französischen Mitglieder - einzuholen. Grenzüberschreitende Fraktionen nach Parteienfamilien, wie aus der EUREGIO bekannt, sucht man vergeblich. Der Rat wählt aus seiner Mitte den Vorstand sowie das Präsidium. Die Sitzungen sind öffentlich und werden simultan gedolmetscht. Der *Vorstand* besteht aus derzeit 16 Mitgliedern. Auch hier wird auf strenge Parität geachtet. Mindestens dreimal im Jahr treffen sich die Mitglieder unter Ausschluss der Öffentlichkeit. In der Regel stellen die größten (und finanzstärksten) Kommunen auch den Großteil der Ausschussmitglieder. Einzige Ausnahme ist hier der Präfekt der Region Grand Est¹⁴: Dieser ist kraft seines Amtes Mitglied, da der EVTZ nach französischem Recht konstruiert ist und ihm entsprechend der französischen Staatsauffassung ein Sitz im Vorstand zusteht. Im Vorstand werden die prinzipiellen grenzüberschreitenden Themen, Aktionen und mögliche Projekte diskutiert und auch entschieden. Dabei gilt das Mehrheitsprinzip. Ferner setzt er die Mitgliedsbeiträge, die jede Kommune leisten muss, fest und kann Vorschläge bezüglich des Haushaltsplans einreichen. Der Vorstand wählt den Generalsekretär und bestimmt die notwendigen Stellen des Sekretariats.

Präsident und Vizepräsident des Eurodistrikts bilden gemeinsam das *Präsidium*. Jeweils ein Amt muss dabei von einem deutschen und einem französischen Politiker ausgeübt werden. Alle zwei Jahre wechselt die Präsidentschaft von der einen Nationalität auf die andere. Der Präsident vertritt den Distrikt gerichtlich, handelt in seinem Namen und repräsentiert diesen. Er leitet die Sitzungen des Rates und legt die Tagesordnung fest. Ferner entwirft er das Budget und damit die Aus- und Einnahmen, welche er Vorstand und Rat zur Beschlussfassung vorlegt. Bislang wechselten sich der Bürgermeister von Straßburg und der Landrat des Ortenaukreises in diesen Funktionen ab.

Das *Generalsekretariat* ist hauptamtlich mit der Verwaltungsarbeit des Eurodistrikts betraut und Ansprechpartner für die Öffentlichkeit. Der Generalsekretär gewährleistet die Umsetzung der Ratsbeschlüsse und soll Motor der Zusammenarbeit sein, der die grenzüberschreitende Zusammenarbeit koordiniert und weiter entwickelt.¹⁵

Der Eurodistrikt verfügt seit der EVTZ-Gründung über ein gemeinsames Budget. Dieses lag nach den letzten verfügbaren Zahlen bei circa 850.000 Euro, was damals ungefähr einem Mitgliedsbeitrag von einem Euro pro Einwohner entsprach und sich ungefähr zur Hälfte auf die deutsche und französische Seite aufteilt.¹⁶

14 Vor der Fusion der Regionen Elsass, Lothringen und Champagne-Ardenne zur Région Grand Est zum 1. Januar 2016 wurde diese Mitgliedschaft durch den Präfekten der Region Elsass ausgeübt. Die Regionalreform hat darüber hinaus keine Veränderung in der Konfiguration des Eurodistrikts zur Folge, da die Region nicht direkt im Eurodistrikt vertreten ist.

15 Vgl. Gireaud 2014 (Fn. 10), S. 257.

16 Vgl. ebenda, S. 253-254.

Von außen betrachtet scheint der Eurodistrikt eine bemerkenswerte Dynamik entfaltet zu haben. Doch bei genauerer Betrachtung des Kooperationsverlaufs sind unterschiedliche Problematiken zu konstatieren.

2.2 *Verlauf und Probleme der Kooperation*

Die Kooperation im Eurodistrikt gestaltete sich von Beginn an schwierig. Der Aufruf in der gemeinsamen Regierungserklärung war mit den kommunalen Entscheidungsträgern vor Ort nicht abgesprochen. Entsprechend überrascht zeigten sich Lokalpolitiker und regionale Medien.¹⁷ Ein weiteres Problem war der Begriff Eurodistrikt selbst. Zunächst blieb unklar, was sich dahinter verbergen sollte. Entsprechend bunt waren die unterschiedlichen Mutmaßungen, die zum Teil von einem europäischen Hauptstadtdistrikt à la Washington, D.C. über eine Sonderwirtschaftszone hin zu einer selbständigen Ebene mit eigenen Hoheitsrechten im europäischen Mehrebenensystem reichten.¹⁸ Der Begriff Eurodistrikt war dabei keine Neuschöpfung, sondern beruhte auf unterschiedlichen, zu verschiedenen Phasen der europäischen Integration geäußerten Ideen über europäische Sonderterritorien.¹⁹

Die lokalen Akteure erkannten schnell, dass der im Aufruf formulierten Idee kein konkreter Plan zugrunde lag. Stattdessen entwarfen die Kommunalpolitiker beiderseits des Rheins Ideen, wie dieser Distrikt aussehen könnte und füllten diese mit eigenen Forderungen und Ansprüchen, die man bei der Gründung dann gegenüber den nationalen Behörden geltend machen wollte. Auf französischer Seite herrschte eine klare Vorstellung: „Wenn Chirac und Schröder den Eurodistrikt wollen, müssen sie uns auch Mittel dafür geben,“ so der damalige Präsident der Stadtgemeinschaft Straßburg, Robert Grossmann.²⁰ Es ist daher kaum verwunderlich, dass sich hier zu Beginn an zum Beispiel die Forderung nach der Stärkung der Europastadt Straßburg fand.²¹

Hier traten die ersten Unstimmigkeiten auf, da sich die politischen Vertreter zunächst nicht über den Perimeter und die genauen Kooperationsfelder des Distrikts einigen konnten. Vorschläge von deutscher Seite, den Distrikt auf der elsässischen Seite zu erweitern, wurden als Einmischung in innerfranzösische Angelegenheiten betrachtet.²² Ferner strebte die deutsche Seite an, dass deutsches Recht gelten solle, würde der Sitz des Distrikts in Straßburg angesiedelt sein. Oder umgekehrt: französisches Recht, falls der Sitz in Deutschland läge. Damit waren bereits von Beginn an klassische Verteilungskonflikte zu beobachten. Unterschiedliche Zielvorstellungen waren aber nicht un-

17 Vgl. ebenda, S. 199-200.

18 Vgl. Un Eurodistrict Strasbourg-Kehl?, in: Dernières Nouvelles d'Alsace vom 23.01.2003.

19 Vgl. Frey, Michael 2005: Eurodistrikte als neue Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein – Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten, in: VBI – Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Band 26, Heft 12, S. 449-464.

20 Neubauer, Michael 2004: Der Eurodistrikt braucht seine Zeit, in: Badische Zeitung vom 22.01.2004, S. 10.

21 Vgl. Neubauer, Michael 2004: Der Eurodistrikt ist mehr als ein Straßburg-Anhängsel, in: Badische Zeitung vom 16.02.2004, S. 3.

22 Vgl. Gireaud 2014 (Fn. 10), S. 212.

bedingt verwunderlich, da der Distrikt kein genuin kommunales Projekt war, sondern von oben angestoßen wurde. Dabei wurde völlig ignoriert, dass die Zusammenarbeit zwischen der Ortenau/Kehl und der Stadtgemeinschaft Straßburg bis dahin nur sehr begrenzt stattfand, der Raum keine gemeinsame Tradition aufwies und kein grenzüberschreitendes Netzwerk zwischen den Lokalpolitikern existierte. Der in der Regierungserklärung formulierte Anspruch und die dadurch ausgelösten Erwartungen in der Öffentlichkeit belasteten die Verhandlungen über die Gründung. Die Gründungsdokumente des Eurodistrikts erweiterten in den sogenannten politischen Leitlinien den in der Regierungserklärung formulierten Anspruch sogar noch: Der Eurodistrikt sollte nicht weniger als „eine Pilotregion für die weitergehende Integration von Grenzregionen [...] werden.“²³

Bemerkenswert ist jedoch, dass sich die Gründungsmitglieder nicht auf eine rechtliche Basis verständigen konnten. Auch über ein eigenes Budget konnte kein Konsens erzielt werden. Vorhandene Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurden nicht in die neue Struktur integriert. Der Zusammenschluss blieb ein lockeres Gebilde, in dem je nach Bedarf gemeinsame Projekte entwickelt werden sollten.

Bis zum Wahlsieg der Sozialisten in Straßburg 2008 und der Gründung des EVTZ 2010 wurden nur vereinzelte Projekte realisiert. Das lag einerseits daran, dass im Eurodistrikt nur geringe administrative Kapazitäten vorhanden waren und andererseits im Grenzeffekt: Viele verschiedene Projektideen scheiterten an der Umsetzung, da ihnen juristische und formale Hürden entgegenstanden. Hierfür mussten wiederum die zuständigen Behörden der jeweiligen Staaten eingeschaltet werden - Prozesse, die naturgemäß ihre Zeit brauchen. Zudem können Projekte nicht ohne weiteres ad hoc entstehen, sondern bedürfen der Diskussion, der Analyse und einer vertretbaren Finanzierung. Nicht zu Unrecht bremsen die Akteure die (zu) hohen Erwartungen und verwiesen auf die immense Schwierigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die fehlende Erfahrung. Zudem stand das kommunale Leben nicht still: Der Eurodistrikt bedeutete zusätzliche Arbeit neben den alltäglichen Aufgaben und hatte bei den Akteuren unterschiedliche Prioritäten.

Nach 2008 wuchs, wie zuvor geschildert, der Wunsch nach einer vertieften Kooperation. Der EVTZ versprach, einerseits das Problem der Rechtsform zu lösen und erlaubte andererseits, ein innovatives, europaweites Rechtsinstrument anzuwenden und damit wenigstens zum Teil die hohen Ansprüche, „Innovationsmotor“ zu sein und eine „Vorbildfunktion“ für zukünftige Kooperationen zu haben, zu erfüllen. Die Professionalisierung durch ein Generalsekretariat sollte die kommunalen Verwaltungen entlasten und die Kooperation hauptamtlich voranbringen. Damit einher ging die Abwendung vom bis dato üblichen Einstimmigkeitsprinzip hin zum einer doppelten Mehrheit, die nur noch des Stimmenmehrers der deutschen wie französischen Akteure im Eurodistriktrat bedarf.

23 *Eurodistrikt Straßburg-Ortenau* 2005 (Fn. 7), S. 4.

Allerdings traten auch hier Schwierigkeiten auf: Die vom französischen Staat geforderte Teilnahme des zuständigen Präfekten im Vorstand, inklusive Stimmrecht, traf auf Widerstand der deutschen Kommunalpolitiker, die nicht mit einem solchen Schritt gerechnet hatten. Diese konnten sich mit Gedanken nicht anfreunden, über kommunale Angelegenheiten in Anwesenheit eines Repräsentanten des französischen Staates zu entscheiden. Aus der Logik ihres politischen Systems argumentierten die deutschen Vertreter auf Grundlage der Gemeindeautonomie. Erst nach langwierigen Verhandlungen stimmte die deutsche Seite mehrheitlich dieser Konstruktion zu. Dies zeigt, wie unbekannt die politischen Systeme des Partnerlandes zu dieser Zeit noch waren. Die unterschiedlichen politischen Kulturen erschwerten zumindest zu Beginn die Kooperation erheblich.

Auch nach Inkrafttreten des EVTZ-Statuts kam die Zusammenarbeit nur schwer in die Gänge. Im Grunde lassen sich folgende zentrale Punkte identifizieren:

1. *Unterschiedliche politische Systeme und politische Kulturen:* Die Zusammenarbeit im Eurodistrikt ist oftmals durch die unterschiedliche Kompetenzausstattung der Gemeinden limitiert. Die französischen Kommunen verfügen, verglichen mit den deutschen Gemeinden, nur über wenige kommunale Handlungsfreiheiten. Sie sind oft auf die Zustimmung (und Finanzierung) der nächsthöheren Ebenen angewiesen. Dies bremst die Kooperation und sorgt oftmals für Erstaunen auf deutscher Seite. Das selbstsichere Auftreten der deutschen Bürgermeister, die sich auf ihre Gemeindefreiheiten berufen, sorgt umgekehrt für Irritationen. Die Akteure müssen daher ihre Partner und die politisch-administrativen Strukturen und Kulturen des Partnerlandes erst einmal kennenlernen. Die unterschiedlichen Mentalitäten können nicht ohne weiteres ignoriert werden. Die deutschen Bürgermeister erfuhren so, dass der Gemeinderat in Frankreich weniger ein Ort der kritischen Diskussion und Nachfrage ist, sondern ein Gremium, in dem bereits gefällte Entscheidungen mittels der eignen Mehrheit beschlossen werden. Für die Bürgermeister und Gemeindeglieder der süddeutschen Ratsverfassung ist dies nur schwer zu akzeptieren. Die unterschiedlichen Traditionen und Selbstverständnisse dessen, was die Regelung des Gemeinwesens angeht, prägen den jeweiligen Akteur. Diese Prägungen können abgebaut, aber nur schwerlich vollständig beseitigt werden: Auch im Eurodistrikt ist zumindest auf der französischen Seite der Straßburger Bürgermeister dominierend.
2. *Sprache:* Wenn auch hier ein Grenzraum vorliegt, der durch das gemeinsame Idiom des Alemannischen geprägt ist, sind die meisten Akteure der Nachbarsprache nicht oder nur in geringem Maße mächtig. Zwar werden die offiziellen Sitzungen gedolmetscht, darüber hinaus ist selbst ein einfacher Austausch zwischen den Rats- und Vorstandsmitgliedern nur bedingt möglich. Missverständnisse und Unklarheiten sind hierbei nicht ausgeschlossen. Fairerweise muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass viele Akteure sich das Erlernen der Nachbarsprache zum Ziel gesetzt haben. Generell ist jedoch ein immer größerer Verlust an Sprachkompetenz zu verzeichnen.

3. *Kooperationsziel und Kapazitäten*: Charakteristisch für den bisherigen Kooperationsverlauf war die Abwesenheit einer gemeinsamen und konkreten Strategie. Zwar hatte der Eurodistrikt Bereiche definiert, in denen Projekte zu realisieren sind und nach der EVTZ-Gründung sogenannte strategische Leitlinien erstellt. Diese erwecken jedoch eher den Eindruck einer gewissen Beliebigkeit und nicht eines Plans für den Gesamttraum. Beide Teilräume scheinen unterschiedliche Interessen und Sichtweisen betreffend des Eurodistrikts zu haben. Dies spricht ein grundsätzliches Problem an: Dort, wo eine Kooperation aus bestimmten Gründen notwendig ist und ein klares Ziel verfolgt wird, ist der Grad der Zusammenarbeit größer, wie auch umgekehrt weniger investiert wird, je weniger notwendig diese ist. Im Eurodistrikt wurden zunächst nur wenige Projekte umgesetzt. Dies lag unter anderem auch an der fehlenden Konstanz die Position des Generalsekretärs betreffend. 2015 trat bereits der dritte Generalsekretär seit 2011 sein Amt an, wobei auch das weitere Personal weitestgehend erneuert wurde. Es bleibt zu hoffen, dass hier mittelfristig mehr Beständigkeit erzielt wird und damit besser zwischen den unterschiedlichen Erwartungen und Sichtweisen der Akteure vermittelt werden kann. Die Rotationsgeschwindigkeit zeigt, dass dies nicht einfach ist.
4. *Nationale Zwänge*: Das größte Hindernis der grenzübergreifenden Zusammenarbeit ist die Grenze selbst. Die Unterschiede in der Kompetenzausstattung der Gemeinden, die verschiedenen Verwaltungsabläufe und die anders gearteten juristischen Normen, Regelungen und Vorschriften, die es zu beachten gilt, bremsen die Kooperation nach wie vor. Ein scheinbar einfach zu realisierendes Projekt wie gemeinsame Briefkästen im Eurodistrikt ist ähnlich schwierig zu verwirklichen wie der Bau einer Brücke über den Rhein. Der Unterschied bei der Brücke ist lediglich, dass hierfür ein Staatsvertrag nötig ist. Dies ist natürlich ein Hemmschuh für alle Projektideen. Auch fehlt die direkte Vergleichbarkeit: Für die Umsetzung eines Projektes im Bereich Luftreinhaltung wäre eine vergleichbare Datenbasis notwendig. Eine solche existiert aber nicht. Der Eurodistrikt ist daher bei vielen Projekten darauf angewiesen, die zuständigen Behörden zu kontaktieren und gemeinsame Regelungen zu finden. Dies ist ein äußerst komplexer Vorgang, in dem schnell mehrere Instanzen involviert sind und der vor allem nur langfristig erfolgt.

5. *Top-Down oder bottom-up?*: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit muss von „unten“ wachsen und kann nicht von oben angestoßen werden. Der Eurodistrikt litt darunter, durch den oben zitierten Anspruch „aus dem Nichts“ besonders innovativ sein zu müssen, ohne auf eine langjährige Kooperation zurückzugreifen. Dies konnte keine erfolgreiche Strategie sein. Zudem handelte es sich hier um zwei nahstehende, aber keineswegs stark verflochtene Räume. Der Anstoß der Regierungserklärung bildet sozusagen das Substrat für eine Zusammenarbeit, die noch über Jahre wachsen muss. Von einem Vorbildcharakter ist der Eurodistrikt noch weit entfernt, auch wenn er diese immer wieder medial suggeriert: Der Straßburger Bürgermeister bezeichnet den Eurodistrikt auch im Jahr 2015 „als zukunftsweisendes europäisches Labor für die Menschen vor Ort.“²⁴

3. Der Trinationale Eurodistrict Basel

3.1 Institutionelle Verfasstheit

Der Trinationale Eurodistrict Basel (= TEB) wurde am 26. Januar 2007 gegründet. Er ist ein Verein nach französischem Recht mit Sitz in Village-Neuf, Frankreich und besteht aus 51 schweizerischen, 18 französischen und 15 deutschen Mitgliedskommunen. Insgesamt leben auf seinem Perimeter rund 900.000 Menschen. Schwerpunkt der Zusammenarbeit ist der Stadtkanton Basel.

Die Gremien des TEB ähneln stark denen der grenzüberschreitenden Kooperation. Zu finden sind hier die Mitgliederversammlung, der Vorstand, das Präsidium, eine Geschäftsstelle, eine sogenannte fachliche Koordinierungsgruppe und eine Distriktrat genannte Versammlung.

Die *Mitgliederversammlung* des TEB tagt einmal im Jahr. Sie entscheidet über die grundsätzliche Ausrichtung und die Ziele des Vereins und setzt die Mitgliedsbeiträge fest. Sie wählt den Vorstand des Vereins. Dabei muss jeweils die Mehrheit der Mitglieder einer Nation zustimmen, um eine Mehrheit zu erzielen. Jedes Land hat zudem ein Veto: Wenn sich zum Beispiel alle deutschen Mitglieder einstimmig gegen einen Abstimmungspunkt aussprechen, wird über diesen nicht mehr abgestimmt.²⁵

Der *Vorstand* des Vereins ist ebenfalls trinational geprägt. Er setzt sich paritätisch aus je neun Vorstandsmitgliedern aus Deutschland, Frankreich und der Schweiz zusammen. Die sind für zwei Jahre gewählt und müssen ein auf Wahl beruhendes Mandat ihrer Gemeinde ausüben. Der Vorstand entscheidet über die laufenden Geschäfte des Vereins, sofern diese nicht in die alleinige Zuständigkeit des Präsidiums fallen und wählt das Präsidium. Er entscheidet mit der einfachen Mehrheit der Stimmen.

24 Reck, Reinhard 2015: Brückenschlag mit „Bienvenue“, in: Baden Online vom 25.11.2015. <http://www.bo.de/nachrichten/nachrichten-regional/brueckenschlag-mit-bienvenue> (20.04.2017).

25 Vgl. im folgenden *Trinationaler Eurodistricts Basel* 2013: Vereinsatzung, Basel.

Das *Präsidium* des Vereins besteht aus einem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten, wobei jedes Mitglied je eine Nationalität repräsentiert. Die Präsidentschaft alterniert alle zwei Jahre zwischen den drei Ländern. Jede Präsidentschaft verfolgt im Rahmen der Gesamtziele eine eigene Strategie: Sie entwickelt Prioritäten, gibt die Ziele für die nächsten zwei Jahre vor und erläutert, wie und wozu diese erreicht werden.²⁶ Die wesentlichen Entscheidungen des Vereins werden hier vorab gefällt und anschließend im Vorstand diskutiert und mehrheitlich beschlossen.

Mit der Verwaltung und operativen Umsetzung der Beschlüsse ist die *Geschäftsstelle* des Vereins betraut, hier laufen die Fäden der grenzüberschreitenden Verwaltung zusammen. Sie koordiniert die Zusammenarbeit der einzelnen Arbeits- und Experten- gruppen, die bestimmte Sachthemen bearbeiten und hat den Überblick über die laufende Kooperation. Insgesamt vier Mitarbeiter sind hier tätig. Die Leitung unterliegt einem hauptamtlichen Geschäftsführer, der auf Vorschlag des Präsidenten vom Vorstand gewählt wird. Die Geschäftsstelle arbeitet ferner eng mit den relevanten Gremien der grenzüberschreitenden Kooperation zusammen, wobei die Satzung insbesondere das INTERREG-Büro und die örtliche INFOBEST nennt.²⁷

Die *fachliche Koordinierungsgruppe* besteht aus 24 Verwaltungsbeamten der Gebietskörperschaften der drei Länder. Sie bereitet die Beschlüsse des Vorstandes auf der technisch-administrativen Ebene vor und stimmt sich eng mit der Geschäftsstelle ab. Sie kann dem Vorstand Vorschläge unterbreiten.

Im *Districtrat* versammeln sich gewählte Vertreter der Stadt- und Kreistage der Mitgliedskommunen. Aufgrund der schweizerischen Dominanz in der Mitgliederzusammensetzung verfügen diese über 20 Sitze und die deutschen und französischen Partner über 15 Sitze. Der Rat kommt mindestens zwei Mal jährlich zusammen und begleitet sowie kommentiert die laufende grenzüberschreitende Kooperation sowie die Arbeit von Vorstand und Präsidium. Dazu kann er Resolutionen und Motionen erlassen.²⁸ Aus seiner Mitte wird der Präsident nebst Vorstand gewählt, der die Sitzungen des Gremiums leitet. Grenzüberschreitende Fraktionen, wie aus der EUREGIO bekannt, gibt es hier nicht. Der Rat fungiert als Ansprechpartner für den Vorstand des TEB, dem er mit beratender Stimme beisitzt und den Informationsaustausch zwischen beiden Gremien verantwortet. Ferner bildet der Rat seinerseits Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten der Zusammenarbeit.

26 Vgl. Gireaud 2014 (Fn. 10), S. 342.

27 Die Abkürzung steht für Informations- und Beratungsstelle. Am Oberrhein gibt es insgesamt vier dieser Einrichtungen, die für die Beratung und Information der Bürger in allen grenzüberschreitenden Fragen zuständig ist.

28 Mit Motion ist in der Schweiz ein parlamentarischer Antrag gemeint, der die Regierung hinsichtlich einer bestimmten Frage zum Handeln auffordert.

3.2 Verlauf und Probleme der Kooperation

Die Arbeit des Eurodistricts Basel basiert auf einer gewachsenen und langjährigen Kooperationskultur. Bereits 1963 wurde mit der Regio Basiliensis ein privatrechtlicher Verein gegründet, der die Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zum Ziel hatte. Wichtig in dem hier zu diskutierenden Kontext ist, dass der Kanton Basel seit den 1990er Jahren verstärkt mit seinen deutschen und französischen Nachbargemeinden auf fachlichen und behördlichen Ebenen, vor allem in der Raumplanung, kooperierte. Doppelte Strukturen und Überlappungen sollten vermieden werden. Aus dieser Kooperation entstand 2001 die Trinationale Agglomeration Basel (=TAB). Hauptziel des Vereins waren Harmonisierung und Koordinierung von Infrastruktur-, Verkehrs- und Raumplanungsprojekten im Raum Basel. Dafür wurde langfristig eine gemeinsame Entwicklungsstrategie erstellt, um eine gemeinsam abgestimmte Raumentwicklung zu ermöglichen.²⁹ Der Verein war in erster Linie ein Planungsgremium, das in kleinteiligen Schritten vorging und zunächst Projektideen überprüfte, die Arbeit zwischen den Planern der umliegenden Gemeinden koordinierte und Machbarkeitsstudien erstellte.

Die Arbeit des Vereins wurde von den Projektpartnern positiv bewertet. Allerdings kritisierten sie hauptsächlich zwei Punkte: Zum einen die Vielschichtigkeit und Unübersichtlichkeit der vielen grenzüberschreitenden Institutionen vor Ort, die innerhalb der TAB und der Oberrheinkonferenz zusätzlich existierten.³⁰ Zum anderen wiesen sie auf die geringe öffentliche Bekanntheit des TAB-Vereins und seine mangelnde internationale Strahlkraft hin. Durch die Gründung des Eurodistricts Basel sollte ein zentrales Koordinierungsgremium für die grenzüberschreitende Koordination geschaffen, die Vielzahl der Gremien so reduziert und neue Kooperationsfelder abseits der Raumplanung (Tourismus, Ausbildung, Gesundheit usw.) erschlossen werden.

Die Zusammenarbeit im Eurodistrict Basel funktioniert daher ausgesprochen gut. Viele der in Straßburg konstatierten Probleme sind hier nicht anzutreffen. Die einzelnen Mitglieder kennen sich, wissen, warum sie kooperieren, zu welchem Zweck und verfügen über eine gemeinsame Strategie, die langfristig entwickelt wurde. Am deutlichsten wird dies am Leuchtturmprojekt des TEB und der Internationalen Bauausstellung Basel (=IBA), die bis zum Jahr 2020 eine trinationale Um- und Neugestaltung der gleichnamigen Metropolregion vorsieht. 2009 startete der auf mehrere Phasen angelegte IBA-Prozess. Die Bauausstellung besteht aus verschiedenen Projektachsen, die dann Vorschläge mittels Projektaufrufen sammeln. Die Städte Basel, Weil am Rhein und Hünigkofen haben im Rahmen dieses Konzeptes ein umfassendes trinationales Raumkonzept entwickelt, dass die Teilräume näher zusammenbringen soll.

Unstimmigkeiten in der Zusammenarbeit waren in der Anfangsphase zwischen dem TEB-Vorstand und dem Districtrat zu verzeichnen. Dies liegt in der Zusammenlegung zweier vorher unabhängiger Gremien begründet: Der Districtrat entstand aus der sogenannten Nachbarschaftskonferenz, in der sich die Parlamentarier der Region Basel

29 Vgl. *Trinationaler Eurodistrict Basel* 2009: Eine Zukunft zu Dritt: Entwicklungsstrategie 2020, Band 1-3, Basel.

30 Vgl. *Gireaud* 2014 (Fn. 10), S. 326-327.

zwecks Informationsaustausch trafen. Der Districtrat sah sich in der Anfangsphase nicht ausreichend über die aktuellen Entscheidungen im TEB informiert und bezog in seinen zahlreichen Stellungnahmen nicht nur Vereinsthemen, sondern auch aktuelle Probleme der Region mit ein. Infolge einer Satzungsänderung wurde daher der Präsident der Versammlung mit beratender Stimme in den Vorstand einbezogen.³¹

Der Verein ist, insgesamt betrachtet, ein interkommunales Koordinationsgremium. Grenzüberschreitende Kompetenzen finden sich nicht. Alle Entscheidungen des Vereins werden durch die jeweiligen nationalen Gremien legitimiert. Der Verein verfügt über gemeinsames Budget von jährlich circa 335.00 Euro.³² Jedes Projekt bedarf einer gesonderten Finanzierung.

Obwohl ähnliche Herausforderung wie im Raum Straßburg-Ortenau bestehen, kann hier von einer erfolgreichen Kooperation gesprochen werden, was anhand folgender Punkte zu erkennen ist.

1. *Unterschiedliche politische Systeme und Kulturen:* Im Raum Basel prallen drei unterschiedliche politische Systeme und Verwaltungskulturen aufeinander. Jedoch sind hier deutlich weniger Unstimmigkeiten und Irritationen als im ersten hier analysierten Fall festzustellen. Dies liegt einerseits in der Trinationalität begründet: Die Partner verfügen über Wissen in Bezug auf die unterschiedliche Verfasstheit und kommunale Gestaltungskraft der einzelnen Kommunen. Zudem sind bereits innerschweizerisch bei den Kantonen und Gemeinden unterschiedliche Kompetenzausstattungen und Gestaltungsmöglichkeiten festzustellen, so dass hier eine entsprechende Sensibilisierung vorhanden ist. Die Projektvorschläge werden bereits auf technischer Ebene unter Berücksichtigung dieser Umstände erstellt. Der Austausch auf technisch-administrativer Ebene ist eingespielt. Andererseits hat die langjährige Kooperation zu einer etablierten Verhandlungskultur geführt: Eine nationale Delegation versucht in der Regel, die Zustimmung der beiden anderen zu erreichen und kann bei Unstimmigkeiten als Vermittler auftreten. Eine pragmatische Kooperationskultur ist die Folge. Diese ist durch eine grundsätzliche Freiwilligkeit gekennzeichnet. Will ein Partner nicht an bestimmten Maßnahmen partizipieren, so wird dies akzeptiert. Daher beteiligt sich der Kanton Basel-Landschaft nicht an der IBA Basel, einzelne Gemeinden aus dem Kanton dagegen schon.
2. *Sprache:* Die Sprache ist im Raum Basel im Wesentlichen kein Problemfeld. Die Akteure verständigen sich über die gemeinsame Mundart des Alemannischen; die französischen Kooperationspartner weisen in der Regel entsprechende Kenntnisse auf. Die Akteure kennen sich zudem über lange Jahre und sind in der

31 Vgl. *Trinationaler Eurodistrict Basel* 2013: Vereinsatzung, Basel. http://www.eurodistrictbasel.eu/de/ueber-den-teb.html?file=files/assets/ueber_den_teb/REG_2013-04-12_StatutsETB-SatzungTEB.pdf (20.12.2017).

32 Vgl. *Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt* 2013: Ausgabenbericht an den Grossen Rat, Beilage 7, S. 2. <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100375/000000375788.pdf> (20.04.2017).

Lage, sich über gemeinsame Projekte auszutauschen. Im Vorstand werden daher in der Regel keine Simultanübersetzungen benötigt.³³

3. *Kooperationsziel und Kapazitäten:* Der Eurodistrict Basel hat eine klare Zielsetzung und weist aufgrund der urbanen Verflechtung der Metropole Basel einen konkreten Abstimmungsbedarf auf. Die gemeinsame Raumplanung und -entwicklung steht dabei im Vordergrund. Dabei wird im Rahmen des Eurodistricts auf eine gemeinsam entwickelte Strategie zurückgegriffen, die konkret durch einzelne Projekte umgesetzt werden soll. Zudem ist die Führungsrolle der Stadt Basel von allen Partnern anerkannt. Durch die innerschweizerische Kooperation wird das wirtschaftliche Hinterland Basel stärker eingebunden. Zudem weist Basel, im Vergleich zum Raum Straßburg-Ortenau eine sehr hohe Zahl an Grenzgängern auf: Den 57.000 Pendlern am Tag im TEB stehen nur rund 6.300 Elsässer gegenüber, die in der Ortenau arbeiten. Daten über deutsche Einpendler liegen für diesen Raum nicht vor, allerdings beträgt die Gesamtzahl der deutschen Einpendler nach Frankreich nur rund 1.700 Personen.³⁴ Dies unterstreicht die These, dass die Grenzökonomie ein zentraler Motivationsfaktor der Zusammenarbeit ist.³⁵ Ein wesentlicher Teil der Kooperation wird zudem vom Geschäftsführer und der Geschäftsstelle des Vereins, der bereits im TAB die gleiche Funktion ausübte, geleistet. Er ist ein von den Partnern anerkannter Experte und treibt die Entwicklung und -umsetzung der Projekte voran. Er kennt die verschiedenen Strukturen und Ungleichheiten en detail. Diese hohe Kontinuität und der hohe Sachverstand der Mitarbeiter tragen ebenfalls zur erfolgreichen Zusammenarbeit bei.
4. *Nationale Zwänge:* Haupthindernis der Zusammenarbeit sind auch hier die unterschiedlichen politischen und juristischen Systeme. Diese bremsen die Kooperation aus und sorgen für lange Verzögerungen. Allerdings zeigt der Eurodistrict mit seinem Projekt der IBA, dass trotz aller Hindernisse gemeinsame und komplexe Planungsprojekte realisierbar sind. Hier zahlte sich die langjährige Zusammenarbeit bereits aus; wie auch die Prioritätensetzung hinsichtlich der Kooperation in der Stadtentwicklungspolitik der beteiligten Partner. Der Eurodistrict kann jedoch keine eigenen Entscheidungen treffen, sondern bleibt ein Koordinierungsorgan zur Verständigung auf gemeinsame Ziele. Jede Maßnahme muss jeweils von den entsprechenden nationalen Projektpartnern eigens geprüft, bewertet und auch umgesetzt werden. Die meisten Entscheidungen unterliegen auf der schweizerischen Seite im Übrigen dem fakultativen Referendum. Dieses wurde bislang nicht angewandt.

33 Gireaud 2014 (Fn. 10), S. 375.

34 Vgl. Mission opérationnelle transfrontalière, Punkt Frontière Allemagne-France. <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/frontieres/frontieres-en-europe/frontiere-france-allemaigne/frontiere-france-allemaigne-1/> (04.05.2017).

35 Vgl. Trinationaler Eurodistrict Basel, Punkt Verkehr. <http://www.eurodistrictbasel.eu/de/agglomeration/verkehr.html> (20.04.2017); *IAB-Regional Baden-Württemberg (Hrsg.)* 1/2011: Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt Straßburg-Ortenau 1999 und 2007, S. 39.

5. *Top Down oder Bottom-up?*: Der hier skizzierte Eurodistrict entstand auf kommunaler Ebene und aus einem konkreten Bewusstsein. Er ist ein interkommunales Verhandlungssystem, der auf freiwilliger Basis beruht. Obwohl Basel Mittelpunkt und Antreiber der Kooperation ist, achtet der Kanton stark darauf, den jeweiligen Kommunen auf Augenhöhe zu begegnen und keine zu große Dominanz in der Kooperation auszuüben. Es zeigt sich, dass die subsidiäre und langfristig geplante Vorgehensweise im Basler Beispiel der erfolversprechendere Weg war. Zudem konnten die Akteure ohne einen öffentlichen (Erwartungs-)Druck von außen agieren. Durch die Kooperation wurden langfristig Lernprozesse ausgelöst, welche die verschiedenen politischen und administrativen Unterschiede ausgleichen konnten.

4. Schluss

Die Eurodistrikte sind keine neuen grenzüberschreitenden Kooperationsformen. Weder die rechtliche Form, noch die Institutionen, Gremien oder policies sind vergleichbar. Das verbindende Element ist der gemeinsame Name, sonst sind keine wesentlichen Unterschiede zu anderen Kooperationsformen wie zum Beispiel zur EUREGIO festzustellen. Besondere Kompetenzen oder Ausnahmeregelungen fehlen ebenfalls, neue Formen der Zusammenarbeit werden nicht erprobt.

Der Eurodistrikt Straßburg-Ortenau wandelte auf denselben Entwicklungspfad wie alle anderen grenzüberschreitenden Gebilde. Durch den Anstoß von oben wurde eine Zusammenarbeit institutionalisiert, in der sich beide Seiten zunächst zu Recht fragten, was denn Kern der Zusammenarbeit sein sollte: Die gemeinsamen Handlungsfelder, die sich in der Satzung finden, sind so allgemein gehalten, dass sie fast schon beliebig erschienen. Die Öffentlichkeit reagierte eher enttäuscht auf den erwarteten Eurodistrikt.³⁶ Jedoch ist darauf zu verweisen, dass die Akteure des Eurodistrikts nicht die notwendige Unterstützung erhielten, die in der Regierungserklärung zumindest suggeriert worden war. Ein grenzüberschreitendes Experimentierfeld für europäische Regelungen und damit die Entsouveränisierung zweier nationalstaatlicher Teilräume - soweit wollte keiner gehen.

In Basel ist eine andere Konstellation zu beobachten: Hier entstand die Zusammenarbeit von „unten“. Erst nach der Entwicklung konkreter Ziele schritten die Akteure zu verstärkter Institutionalisierung. Der Eurodistrict stellt die Weiterentwicklung einer bereits erfolgreichen Zusammenarbeit dar und beabsichtigt gleichzeitig, den „millefeuille“ der grenzüberschreitenden Gremien abzubauen. Hierbei war der TEB nur bedingt erfolgreich.

Die Akteure sind sich darüber hinaus über Sinn und Ziel des TEB im Klaren. Er wird als Ort der Information, Koordination und Diskussion wahrgenommen. Zudem

36 Vgl. Sattler, Karl-Otto 2005: Der Berg hat zweieinhalb Jahre gekreißt und gebar eine Maus, in: Das Parlament vom 31.10.2005, S. 19.

entschieden sich die Akteure vor Ort, weniger Wert auf formale Strukturen zu legen, sondern wählten mit der Gründung eines Vereins eine bereits erprobte und erfolgreiche Form der Institutionalisierung.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann trotz der zunächst als sehr hoch erscheinenden Hindernisse juristischer, administrativer, sprachlicher oder sonstiger Art erfolgreich verlaufen. Notwendig ist hierzu weniger eine bestimmte Struktur: Auch das Rechtinstrument des EVTZ bedingt keine neue, europäische Jurisdiktion. Es ist vielmehr der gemeinsame Wille der Akteure, diese Kooperation voranzutreiben: Ist dieser vorhanden, ist Kooperation machbar. Wesentlich sind hierbei der Kontakt und der regelmäßige Austausch zwischen den Akteuren. Wie wichtig die Sprache ist, kann alleine in beiden Distrikten illustriert werden: Wo die Sprachbarrieren höher sind, ist die Kooperation weniger erfolgreich. Es reicht daher nicht, grenzüberschreitende Gremien – quasi als Reflex – nur zu gründen, sie müssen mit Leben gefüllt werden. Zudem sollten die Akteure den Mut haben, entsprechende Gremien bei ausbleibendem Erfolg aufzulösen. Hier ist Frank Baasner, dem langjährigen Direktor des Deutsch-Französischen Instituts, uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er angesichts des experimentellen Charakters und dem institutionellen Wildwuchs am Oberrhein eine Qualitätskontrolle fordert.³⁷ Trotz aller Hochglanzrhetorik ist klar, dass sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch in ferner Zukunft in ihrem Charakter und ihren Institutionen nicht wesentlich verändern wird. Daran ändern auch neue Bezeichnungen nichts.

37 Zitiert in: *Soldt, Rüdiger* 2012: Grenzgänger am Rhein, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.09.2012, S. 10.

8. Europäische Union/Europäische Integration

Der Ausschuss der Regionen 2016/2017

Otto Schmuck

Schlaglichter

Die Arbeit des Ausschusses der Regionen (AdR) im Zeitraum von Januar 2016 bis Mai 2017 war von Routine geprägt. Wahlen standen nicht an. Präsident des AdR war der finnische Christdemokrat Markku Markkula, dessen Amtszeit im Juli 2017 endet und dem entsprechend einer Absprache der beiden großen Fraktionen Europäische Volkspartei und Sozialisten/Sozialdemokraten der Erste Vizepräsident Karl-Heinz Lambertz, Parlamentspräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, im Amt nachfolgen soll.

Die 350 Mitglieder gaben in den acht Plenartagungen dieses Zeitraums 84 Stellungnahmen ab und verabschiedeten 15 Resolutionen zu aktuellen politischen Fragen.¹ Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, wurde dabei nahezu die gesamte Bandbreite der EU-Aktivitäten in Stellungnahmen zu Vorlagen der Kommission behandelt. Zudem wurden in Resolutionen und Initiativstellungnahmen eigene Akzente gesetzt. Mitglieder der Kommission und des Europäischen Parlaments suchten regelmäßig den Kontakt zum AdR. Darüber hinaus stellten Vertreter der Niederlande, der Slowakei und Malta das jeweilige Programm ihrer Ratspräsidentschaften vor.

Ein herausragendes Ereignis im Arbeitsalltag des AdR war die Aussprache mit dem Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk am 10. Februar 2016. Bei der Bewältigung der Krisen sei der Beitrag der Regionen notwendig, denn dort seien die Menschen beheimatet und dort würden viele Entscheidungen der EU umgesetzt. Der Europäische Rat begrüße ausdrücklich die Vorschläge und Ideen des AdR zur Lösung der Probleme Europas.² Auch der damals neu gewählte Präsident des Europäischen Parlaments, Antonio Tajani, suchte im Mai 2017 frühzeitig nach seiner Wahl den Kontakt zu den AdR-Mitgliedern. Weiterhin informierte sich der erste Kommissionsvizepräsident Frans Timmermans im Dezember 2016 im Plenum über die lokale und regionale Perspektive des REFIT-Programms, und der deutsche Haushaltskommissar Günther Oettinger stellte im Mai 2017 den Rahmen des EU-Haushalts für 2018 vor.

Breiten Raum in den Arbeiten des AdR nahm im Zusammenhang mit dem Brexit-Votum auch das Thema Zukunft Europas ein. Der Beauftragte der Kommission für die Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich Michel Barnier diskutierte während der März-Plenarsitzung 2017 über die möglichen Auswirkungen des Brexit auf die Städte und Gemeinden. In derselben Plenartagung erläuterten auch die Berichterstat-

- 1 Vgl. 116. Plenartagung am 10.-11.02.2016; 117. Plenartagung am 07.-08.04.2016; 118. Plenarsitzung am 15.-16.06.2016; 119. Plenartagung am 10.-12.10.2016; 120. Plenartagung am 07.12.2016; 121. Plenartagung am 08.-02.02.2017; 122. Plenartagung am 22.-23.03.2017; 123. Plenartagung am 11.-12.05.2017. <http://cor.europa.eu/de/activities/plenary/Pages/plenary-sessions.aspx> (01.06.2017).
- 2 Vgl. *Europäischer Rat* 2016: Address by President Donald Tusk to the Committee of the Regions. <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/02/10-tusk-address-cor/> (12.07.2017).

ter des Europäischen Parlaments zur Zukunft der EU, Guy Verhofstadt und Elmar Brok sowie Jo Leinen, die Ziele ihrer Institution. Dieser Meinungsaustausch mit dem AdR soll weiter intensiviert und fortgesetzt werden.

Abb. 1: AdR-Sitzungen Januar 2016 bis Mai 2017 im Überblick

Plenartagung	Anzahl Stellung- nahmen	Anzahl Resoluti- onen	Wichtige Gesprächspartner	Inhaltliche Schwerpunkte
116. am 10.- 11.02.2016	6	2	ER-Ratspräsident Donald Tusk, Vertreter NL-Ratspräsidentschaft Ronald Plasterk, Regionalkom- missarin Corina Crețu, Kultur und Jugendkommissar Tibor Na- vracsics,	Indikatoren für die territoriale Entwicklung, Jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa, Be- drohungen für den grenzfreien Schengen-Raum der EU
117. am 07.- 08.04.2016	11	-	EP-Präsident Martin Schulz in der Fraktionsvorsitzendenkonfe- renz	Bericht der fünf Präsidenten: WWU vollenden, Schutz von Flüchtlingen in ihren Herkunfts- gebieten, Unterstützung von Strukturreformen 2017-2020
118. am 15.- 16.06.2016	8	3	Binnenmarktkommissarin Elzbieta Bienkowska	Arbeitsprogramm der Kommissi- on 2017, Halbzeitüberprüfung des Finanzrahmens 2014-2020, Euro- pe Direct-Zentren, Lebensmittel- verschwendung
119. am 10.- 12.10.2016	14	3	Kommissar für digitalen Binnen- markt Andrus Ansip, MdEP Danuta Hübner sowie zahlreiche Gäste im Rahmen der Europäi- schen Woche der Regionen und Städte, früher „Open Days“	Europäische Säule sozialer Rech- te, Elektronische Behördendien- ste, Kreislaufwirtschaft, Halbzeit- bewertung des Mehrjährigen Finanzrahmens, EU-Aktionsplan für den Radverkehr
120. am 07.12.2016	13	-	Erster Vizepräsident der Europäi- schen Kommission Frans Tim- mermans	REFIT-Programm, Reform des eu- ropäischen Asylsystems, Arbeits- programm der Kommission 2017
121. am 08.- 02.02.2017	16	2	Vertreter der Ratspräsidentschaft Malta Staatssekretär Ian Borg, EIB-Vizepräsident Vazil Hudak	60. Jahre Römische Verträge, Fiskalkapazität und automatische Stabilisatoren in der WWU, Verkehrsverbindungen in Grenz- regionen, Klimawandel, Urheber- recht im digitalen Binnenmarkt
122. am 22.- 23.03.2017	5	3	Brexit Chefunterhändler Michel Barnier sowie die MdEP Guy Verhofstadt, Elmar Brok und Jo Leinen zur Zukunft Europas	Zukunft der EU, Arbeitspro- gramm der Kommission 2018, Rechtsstaatlichkeit in der EU aus lokaler und regionaler Perspektive
123. am 11.- 12.05.2017	11	2	EP-Präsident Antonio Tajani, Ge- sundheitskommissar Vytenis An- driukaitis, Haushaltskommissar Günther H. Oettinger, Beschäf- tigungskommissar Jyrki Katainen	Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020, Investieren in Europas Jugend und das Europäische Solidaritätskorps, Intelligente Regulierung für KMU
Gesamt	84	15		

Eigene Zusammenstellung.

Vom 10.-12. Oktober 2016 fand die „Europäische Woche der Regionen und Städte“ statt, die früher unter der Bezeichnung „Open Days“ firmiert hatte. Diese vom AdR, der Generaldirektion Regio der Kommission, dem REGI-Ausschuss des Europäischen Parlaments und den europäischen Regionen und Städten sowie ihrer Vertretungen in Brüs-

sel organisierte Themenwoche umfasste 130 Workshops und Podiumsdiskussionen mit dem Themenschwerpunkt „Nachhaltiges und umfassendes Wachstum“.³

Im AdR verfügen die proeuropäischen Fraktionen EVP, SPE und ALDE über eine deutliche Mehrheit. Auffallend ist die vergleichsweise große Anzahl der unbesetzten Plätze im AdR bzw. der fraktionslosen Mitglieder. Ersteres dürfte vor allem auf die hohe Fluktuation in der Mitgliedschaft nach regionalen und kommunalen Wahlen zurückzuführen sein, denn die Benennung für das AdR-Mandat erfolgt zwar für fünf Jahre, das Amt selbst ist jedoch entsprechend Art. 300 (3) AEUV an das regionale oder kommunale Wahlmandat gekoppelt und muss entsprechend nach Verlust des politischen Mandats abgegeben werden. Das Verfahren der Benennung des jeweils neuen Mitglieds ist vergleichsweise kompliziert und zeitaufwendig, da die Benennungen über die Ständigen Vertretungen an das Ratssekretariat weitergeleitet werden müssen. Der Rat entscheidet dann formell in einer seiner nächsten Sitzungen. In Deutschland erfolgt die Benennung zudem als weitere Station zu Beginn des Prozesses über die Ministerpräsidentenkonferenz.⁴

Abb. 2: Zusammensetzung des AdR nach Fraktionen (Stand Juni 2017)

Fraktion	Abkürzung	Mitglieder	Stellv. Mitglieder
Europäische Volkspartei	EVP	125	115
Partei der Europäischen Sozialisten und Sozialdemokraten	SPE	115	101
Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa	ALDE	44	41
Fraktion der Europäischen Allianz	EA	21	14
Europäische Konservative und Reformisten	EKR	15	19
Fraktionslose / derzeit unbesetzt	FL / NI	30	60
Gesamtmitgliederzahl		350	350

Eigene Zusammenstellung auf Grundlage. <http://cor.europa.eu/de/about/Pages/political-groups.aspx> (25.06.2017).

Die Entscheidungen im Plenum des AdR werden zumeist einstimmig getroffen, doch kommt es immer wieder auch zu KampfAbstimmungen, die zum Teil durch die Positionierung der Fraktionen bestimmt werden; teilweise sind auch regionale und lokale Interessenunterschiede entscheidend.⁵ In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass im AdR seit der EU-Osterweiterung 2004/2007 etwa gleich viele Vertreter der regionalen

3 Siehe: Programm der Europäischen Woche der Regionen und Städte. http://ec.europa.eu/regional_policy/regions-and-cities/2016/main_programme.cfm (30.06.2017).

4 Vgl. *Studies's service of the Committee of the Regions* 2009: The selection process for Committee of the Regions members. Procedures in the Member States, Brüssel, S. 25. <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/840ed860-60ca-4af6-8be9-70b795f42207.pdf> (26.06.2017).

5 Beispielsweise wurden von den 16 Stellungnahmen der 121. Plenartagung 12 einstimmig angenommen, zu vieren gab es zumeist einige wenige Gegenstimmen. Von den beiden angenommenen Resolutionen wurde die eine (Jahreswachstumsbericht 2017) einstimmig, die andere (60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge) mit vier Gegenstimmen angenommen, siehe: Die Bevollmächtigte des Landes beim Bund und für Europa, für Medien und Digitales, Ergebnisse der 121. Plenartagung des Ausschusses der Regionen vom 8. bis 9. Februar 2017 in Brüssel, S. 10/11. https://landesvertretung.rlp.de/fileadmin/landesvertretung/Service/ADR/ADR_Ergebnisse_121.pdf (26.06.2017).

und lokalen Ebene vorhanden sind.⁶ Die in den Gründungsjahren des AdR vorherrschende zahlenmäßige Dominanz der Mitglieder aus Ländern und Regionen gibt es im AdR seither nicht mehr, auch wenn aus Deutschland nach wie vor 21 Mitglieder aus den Bundesländern und nur drei von den kommunalen Spitzenverbänden entsandt werden.

Im Hinblick auf die Wirkungskraft der AdR-Beschlüsse bei den EU-Institutionen dürften vor allem die unter regionalen und lokalen Gesichtspunkten konsensual abgestimmten Positionen von Bedeutung sein, während Positionsfestlegungen zu eher allgemeinpolitischen Materien, die mit knappen Mehrheiten unter parteipolitischen Gesichtspunkten zustande kommen, zwar für die innere Meinungsbildung im AdR relevant, jedoch im weiteren Entscheidungsprozess von geringerer Bedeutung sein dürften.⁷

Aufarbeitung der Krisen, Brexit und die Debatte um die Zukunft der EU

Die Themen Bewältigung der europäischen Krisen und Weiterentwicklung der EU nahmen in den Arbeiten des AdR einen breiten Raum ein. Zudem wurden zu diesen Themenbereichen umfangreiche Aktivitäten in Brüssel und auch dezentral in den Regionen und Kommunen organisiert. Bereits 2016 hatte der AdR eine Veranstaltungsreihe „Nachdenken über Europa – Wir sorgen dafür, dass Sie gehört werden“ gestartet.⁸ Damit hatte er auf ein Ersuchen von EU-Ratspräsident Tusk um Übermittlung von Empfehlungen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Europa durch die Einbindung der Städte und Regionen reagiert. Den Bürgerinnen und Bürgern sollte in Veranstaltungen vor Ort Raum geboten werden, ihre Anliegen, Gedanken und Ideen zur Zukunft Europas zum Ausdruck zu bringen. Im Jahr 2016 fanden hierzu 27 lokale Veranstaltungen statt, die vom AdR, seinen Mitgliedern und lokalen und regionalen Partnern in 13 EU-Mitgliedstaaten organisiert wurden und an denen sich über 3 200 Bürger beteiligten.⁹ Diese Initiative wurde nun während des Jahres 2017 mit circa 100 lokalen Veranstaltungen in allen Mitgliedstaaten ausgebaut.

6 Vor der Erweiterung 2004 betrug der Anteil der lokalen Vertreter im AdR nur 35,1 Prozent, er stieg nach der Erweiterung bis 2007 auf 47,1 Prozent, siehe: *Brunazzo, Marco/Domorenok, Ekaterina* 2007: The enlargement of the Committee of the Regions. Evaluating the entrance of new members in a representative institution. *EU-CONSENT* online paper, S. 5. http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D17_Team9_Brunazzo-Domorenok.pdf (26.06.2017).

7 Vgl. hierzu: „Die Erwartungshaltung der Organe umfasst insofern regional geprägte und weniger (parti-) politische Aussagen in den Stellungnahmen des AdR“, *Lange, Andre* 2016: Der Ausschuss der Regionen. Interaktionsbeziehungen im Lichte lokaler und regionaler Interessenvertretung, Dissertation Magdeburg (unveröffentlicht), S. 259.

8 Siehe *Europäischer Ausschuss der Regionen*: Nachdenken über Europa – Wir sorgen dafür, dass Sie gehört werden. <http://cor.europa.eu/de/events/Pages/reflecting-eu.aspx> (30.05.2017).

9 Zahlenangaben vgl. *Europäischer Ausschuss der Regionen* 2016: Überlegungen zur Zukunft Europas: Konsultation der Basis ist ebenso wichtig wie das Endergebnis. <http://cor.europa.eu/de/news/Pages/reflecting-on-the-future-of-europe-consultation-at-the-grassroots-is-as-crucial-as-the-final-outcome-.aspx> (30.05.2017).

Die Schlussfolgerungen dieser Diskussionen bzw. die in diesem Zusammenhang verabschiedeten Erklärungen und Entschlüsse sollen in eine Stellungnahme des AdR zum Thema „Überlegungen zu Europa: die Stimme der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Wiederherstellung des Vertrauens in die EU“ einfließen. Diese Stellungnahme soll Ende 2017/Anfang 2018 vor dem Beginn des Wahlkampfes für die Europawahlen 2019 verabschiedet werden.

Brexit und seine Auswirkungen auf Regionen und Kommunen

Der knappe Ausgang des britischen Referendums über den Austritt aus der EU berührte und berührt sowohl organisatorisch als auch materiell die Arbeiten des AdR. 24 der 350 Mitglieder stammen aus dem Vereinigten Königreich, über die künftige Verwendung dieser Sitze – Verteilung auf die anderen EU-Staaten oder Nichtbesetzung – wird zu entscheiden sein. Ungeklärt ist neben anderem auch der künftige Status der rund 1,2 Millionen britischen Bürgerinnen und Bürger, die in den Städten und Gemeinden der verbleibenden 27 EU-Staaten leben, und umgekehrt das Schicksal der 3,2 Millionen EU-Bürgerinnen und Bürger in Großbritannien.¹⁰

Im Rahmen eines Meinungsaustauschs in der Mai-Plenartagung 2017 mit Michel Barnier, dem EU-Chefunterhändler für den Brexit, wiesen die AdR-Mitglieder eindringlich auf die möglichen Probleme der in den Regionen und Gemeinden der EU lebenden britischen Bürgerinnen und Bürger nach dem Austritt hin.¹¹ Die Lösung dieser Probleme müsse auf der Verhandlungsagenda weit oben stehen. Barnier erwiderte, Ziel der EU sei es, die negativen Effekte des britischen Austritts für die Menschen möglichst gering zu halten, doch müsse das Vereinigte Königreich die Regeln der EU achten und Verantwortung für die eingegangenen Verpflichtungen übernehmen. Die Verhandlungen sollten fair und transparent geführt werden.

In der Entschliebung hierzu¹² fordert der AdR die verbleibenden Mitgliedstaaten und die Institutionen der EU auf, den Rückzug des Vereinigten Königreichs aus der Union als Chance zu nutzen, eine gerechtere, bessere und umfassendere EU aufzubauen, die auf der Förderung der Multi-Level-Governance auf der europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene beruht. Zudem setzt sich der AdR dafür ein, dass die EU und die britische Regierung mit ihren dezentralen Verwaltungen und den lokalen Regierungen eng zusammenarbeitet, um gegenseitig vorteilhafte Formen der künftigen Zu-

10 Zahlenangaben vgl. *Becker, Markus et al.* 2017: Endlich verständlich – Die wichtigsten Antworten zum Brexit, in Spiegel Online vom 30.03.2017. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-alles-was-sie-zum-referendum-wissen-muessen-a-1089870.html#sponfakt=10> (28.06.2017).

11 Vgl. Europäischer Ausschuss der Regionen 2017: Brexit: EU muss geschlossen für den Schutz der Rechte aller Bürger eintreten, die in unseren Städten und Regionen leben und arbeiten. <http://cor.europa.eu/de/news/Pages/brexit-eu-must-show-unity-protecting-the-rights-of-every-citizen-living-and-working-in-regions-and-cities.aspx> (30.05.2017).

12 Vgl. „Resolution on the implications for local and regional government of the UK's intention to withdraw from the European Union“ RESOL-VI/022, Ziffern 2 und 3. <http://cor.europa.eu/en/news/Documents/Resolution.pdf> (30.05.2017).

sammenarbeit zu identifizieren, wobei bestehende Erfolgsgeschichten berücksichtigt werden sollten. Auch künftig sollten die britischen Universitäten eine aktive Rolle in den Programmen im Bildungsbereich spielen. Im Bewusstsein, dass der Austritt Auswirkungen auf das EU-Budget haben werde, sollte die Gelegenheit zu dessen grundlegender Reform genutzt werden, wobei die Bedürfnisse der regionalen und lokalen Ebenen beachtet werden sollten.

60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge

Gelegenheit zur Befassung mit der Weiterentwicklung der EU bot auch der 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge. Der AdR betonte in der Februarsitzung 2017 in einer EntschlieÙung hierzu, die EU müsse in der Lage sein, „das Vertrauen seiner Bürger zu stärken, den Schwierigkeiten, die auf Europa und die Welt zukommen, besser zu begegnen, und Entscheidungen über gemeinsame Maßnahmen im Geiste der Solidarität und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu treffen.“¹³

Der Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge müsse genutzt werden, um eine stärkere Mitwirkung der Bürger an der Gestaltung der Zukunft der Union und eine möglichst bürgernahe Entscheidungsfindung zu fördern. Konkret verpflichten sich die AdR-Mitglieder, „einen umfassenden Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern in der ganzen EU einzuleiten, um ihre Meinungen, Vorschläge und Sorgen direkt an der Basis einzuholen. Dieser Prozess wird mit einer politischen Konsultation europäischer und nationaler Verbände lokaler und regionaler Gebietskörperschaften aus allen Mitgliedstaaten einhergehen, um innovative und pragmatische Lösungen für die anstehenden Herausforderungen zu finden.“¹⁴ Dies könnte nach Auffassung des AdR als ein wesentlicher Beitrag in die Arbeiten eines Konvents über die Zukunft der EU einfließen.

Weißbuch über die Zukunft der EU

Ausführlich befasste sich der AdR auch mit dem von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker am 1. März 2017 vorgelegten Weißbuch über die Zukunft der EU.¹⁵ Juncker hatte die Vertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften dazu aufgefordert, hierzu ihre Standpunkte in die Diskussion einzubringen. Am 12. Mai verabschiedete der AdR die „EntschlieÙung zum Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas: die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien“, der

13 Siehe 121. Plenartagung, 8./9. Februar 2017, RESOL-VI/18. <https://webapi.cor.europa.eu/documents/anonymous/cor-2016-06917-00-00-res-tra-de.docx> (30.05.2017).

14 Ebenda, Ziffer 12.

15 Vgl. *Europäische Kommission* 2017: Kommission legt Weißbuch zur Zukunft Europas vor: Wege zur Wahrung der Einheit in der EU27. https://ec.europa.eu/germany/news/weissbuch_zukunft_eu27_de (01.07.2017).

weitere folgen sollen.¹⁶ Darin wird betont, dass sämtliche Debatten über die Zukunft der Europäischen Union sowie die aus diesen Debatten hervorgehenden Reformen von der Basis ausgehen und alle Regierungs- und Verwaltungsebenen einbeziehen müssten.

Hinsichtlich der im Weißbuch vorgestellten fünf Szenarien wird betont, dass einer der einzigartigen Aspekte der Europäischen Union ihre mehrstufige Governance-Struktur ist, und es wird bedauert, dass dieser Aspekt im Weißbuch nicht anerkannt wird. Wichtig sei die Beachtung der Subsidiarität in allen Politikbereichen, eine uneingeschränkte Rechenschaftspflicht sowie eine umfassende, angemessen finanzierte und glaubwürdige Strategie für den Zusammenhalt. Die EU sollte „politische Lösungen, die von gemeinsamer Solidarität“ getragen sind – dem Grundprinzip eines geeinten Europa – statt Kompromisse als kleinsten gemeinsamen Nenner beschließen.¹⁷ Der AdR unterstützte die im Weißbuch und in der Erklärung von Rom identifizierten Schwerpunktbe- reiche, und er vertrat die Auffassung, dass die Kommission als supranationale Hüterin der EU-Verträge und als Institution, die das allgemeine Interesse der Union zu fördern hat, detaillierte Vorschläge zu diesen Fragen vorlegen sollte. Der AdR stehe bereit, sei- ne politische Antwort und Vorschläge aus einer lokalen und regionalen Perspektive zu geben.

Weitere Schwerpunkte der Arbeiten

Aus der Fülle der in den 84 Stellungnahmen und 15 Resolutionen behandelten Themen können nachfolgend nur einige wenige besonders bedeutsame Akzente hervorgehoben werden.

Jugendpolitik und Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

In zwei Plenartagungen befasste sich der AdR ausführlich mit jugendpolitischen Fragen. In der im Februar 2016 beschlossenen Stellungnahme „Jugendpolitische Zusammenar- beit in Europa (2010-2018)“ wurde betont, dass auf neue Herausforderungen, wie die Integration junger Flüchtlinge oder die Verbreitung extremistischer Ansichten unter den Jugendlichen, nach Möglichkeit schnell mit der entsprechenden Feinsteuerung der Poli- tik reagiert werden müsse.¹⁸ Mit Besorgnis wurde zur Kenntnis genommen, dass die direkte politische Aktivität insbesondere in Form der Wahlbeteiligung bei Jugendlichen sinke und im Vergleich zu derjenigen der älteren Generationen niedriger ausfalle.

Die EU leiste bereits jetzt vieles im Bereich der Jugendpolitik. Erasmus⁺ und die Ju- gendgarantie seien positive Beispiele und unabdingbare Instrumente für die Erreichung der jugendpolitischen Ziele. Positiv wurde vermerkt, dass die Kommission und die Mit-

16 RESOL-VI/024; siehe: <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2017-01791-00-01-res-tra-en.docx> (30.05.2017).

17 Ebenda, Ziffer 5.

18 Amtsblatt der EU C 120 vom 05.04.2016, S. 22-26. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A120%3AFULL> (30.06.2017).

gliedstaaten neue Formen der Teilhabe an demokratischen Prozessen sowie den Zugang zur politischen Entscheidungsfindung im Rahmen der EU-Jugendstrategie nutzen wollten. Doch seien die Probleme wesentlich komplexer und die bisherigen Aktivitäten bei weitem nicht ausreichend. Vor allem im Falle der Jugendgarantie lasse die Umsetzung noch sehr zu wünschen übrig.¹⁹ Ausdrücklich bemängelt wurde die unzureichende Berücksichtigung der Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Bereich der Jugendpolitik durch die Kommission. Diese plädiere ohne regionalen und kommunalen Bezug für ein größeres Engagement der Mitgliedstaaten und für eine bessere Abstimmung auf europäischer Ebene.

Nach Auffassung des AdR schadet die Migration junger Menschen aus weniger wohlhabenden europäischen Regionen bzw. aus den am stärksten von der Wirtschaftskrise betroffenen Regionen dem territorialen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU und führt zu ernsthaften demografischen Problemen. Durch interregionale Partnerschaften und durch direkte lokale und regionale Maßnahmen und finanziert durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds müsse der Abwanderung von jungen Menschen entgegenwirkt werden.

Die Kommission wurde aufgefordert, sich für die Gewährleistung einer Ausbildungsplatzgarantie für Jugendliche einzusetzen und sicherzustellen, dass alle jungen Menschen eine „Mindestqualifikations- und Kompetenzgarantie“ erreichen, die in der gesamten EU anerkannt werde.²⁰ Zudem müsse jeder Mitgliedstaat den jungen Menschen ein bestimmtes „Basispaket“ garantieren, darunter unter anderem den Zugang zu Breitband-Internetverbindungen, die Möglichkeit zum Erwerb von hinreichenden Kenntnissen in der zweiten Fremdsprache im Rahmen der öffentlichen Bildung, Berufsberatung und fortlaufende Betreuung. Auch gehe es um die Chance auf eine angemessene Beteiligung an der Freiwilligentätigkeit sowie um die Vorbereitung auf eine erste Beschäftigung.

Mit Blick auf das politische Engagement der Jugendlichen und auf ihre Bereitschaft zur Teilhabe wird gefordert, im Wahlrecht die Senkung der unteren Altersgrenze auf 16 Jahre zu prüfen. Auch müssten junge Menschen stärker über ihre Rechte aufgeklärt werden, eine Europäische Bürgerinitiative vorzuschlagen und zu unterstützen. Der AdR empfiehlt zudem der Kommission, unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems die vorbildlichen Verfahren der Mitgliedstaaten und Regionen bei der Vermittlung politischer Kompetenzen zu prüfen.

Eine weitere jugendpolitische Positionierung erfolgte am 12./13. Mai 2017 mit der Stellungnahme „Investieren in Europas Jugend und das Europäische Solidaritätskorps“.²¹ Der AdR weist darauf hin, dass sich die Arbeitsmarktsituation für junge Menschen in den letzten Jahren in vielen Mitgliedstaaten erheblich gebessert habe, doch gäben die

19 Vgl. ebenda, Ziffer 12.

20 Vgl. ebenda, Ziffer 19.

21 *Europäischer Ausschuss der Regionen* 2017: Stellungnahme - Investieren in Europas Jugend und das Europäische Solidaritätskorps, COR-2017-00851-00-00-AC-TRA (EN) 544/15. <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/COR-2017-00851-00-00-AC-TRA-DE.docx/content> (30.06.2017).

vier Millionen jungen Arbeitslosen in der EU nach wie vor Anlass zu großer Sorge. Trotz der Maßnahmen und Projekte, die im Hinblick auf eine stärkere berufliche Aktivierung und zur Anhebung der Beschäftigungsquote junger Menschen auf europäischer und nationaler Ebene ergriffen worden seien, seien weitere Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU erforderlich. Es sei vor allem an den Mitgliedstaaten und ihren regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, nach adäquaten Methoden und Mitteln zu suchen, um die gesteckten Ziele zu verwirklichen. Die Kommission sollte deren Aktivitäten soweit wie möglich unterstützen und die unternommenen Anstrengungen wirksam und effizient koordinieren, um für einen positiven Multiplikatoreffekt in der ganzen EU zu sorgen.²²

Des Weiteren wird betont, „[...] dass trotz der Bemühungen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit dieses Problem nicht nur weiterhin eine erhebliche sozioökonomische Herausforderung darstellt, sondern auch im Gegensatz zu Fairness, Gleichberechtigung und Solidarität steht, auf denen das Projekt Europa fußt.“ Die Jugendarbeitslosigkeit betreffe sowohl die lokale und die regionale als auch die nationale und die europäische Ebene. Deshalb müssten sowohl die Gebietskörperschaften als auch andere Akteure, darunter die Privatwirtschaft und Organisationen des dritten Sektors in die Umsetzung der Maßnahmen zur Gewährleistung der Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt eingebunden werden. Die allgemeine und die berufliche Bildung sowie die Jugendagenden würden in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen, doch obliege es entsprechend Artikel 6 AEUV der EU, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, zu koordinieren und zu ergänzen, da die Beschäftigungsförderung eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse sei. Der Erfolg der entsprechenden EU-Maßnahmen könne jedoch nur durch die Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften gewährleistet werden.²³

Das Programm „Jugendgarantie“ wurde vom AdR ausdrücklich unterstützt. Positiv bewertet wurde auch der Vorschlag zur Einrichtung eines „Europäischen Solidaritätskorps“. Dieser soll entsprechend dem Vorschlag der Kommission „[...] jungen Menschen die Möglichkeit bieten, an vielerlei Solidaritätsaktivitäten teilzunehmen und entweder durch Freiwilligenarbeit oder in Beschäftigungsprojekten dabei zu helfen, Herausforderungen in ganz Europa zu meistern. Das Europäische Solidaritätskorps wird nationale und lokale Behörden und Stellen sowie nichtstaatliche Organisationen und Unternehmen dabei unterstützen, die unterschiedlichsten Herausforderungen und Krisen zu bewältigen, ebenso wie die teilnehmenden jungen Menschen.“²⁴ Allerdings weist der AdR darauf hin, „...dass in der Charta des Europäischen Solidaritätskorps besonderes Augenmerk auf den praktischen Aspekt der europäischen Solidarität gelegt werden sollte, d. h. auf den Aufbau dauerhafter Beziehungen zwischen den Völkern, aus denen sich

²² Vgl. ebenda, Ziffer 14.

²³ Vgl. ebenda, Ziffer 5.

²⁴ Vgl. *Europäische Kommission* 2016: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein europäisches Solidaritätskorps, vom 07.12.2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0942&from=EN> (13.07.2017).

die europäische Gemeinschaft zusammensetzt, sowie auf die Stärkung der europäischen Identität“.²⁵

Halbzeitüberprüfung des Finanzpakets 2014-2020

Während der 118. Plenartagung vom Juni 2016 legte der AdR seinen Vorschlag zur Halbzeitüberprüfung des derzeitigen Mehrjährigen Finanzrahmens vor.²⁶ Er verwies darauf, dass die Regionen und Gemeinden – direkt und/oder indirekt – an der Verwaltung und Verwendung von 75 Prozent der Mittel des EU-Haushalts beteiligt seien und setzte sich für eine Finanzausstattung ein, die bis 2020 die Finanzierung wachstumsfördernder Strukturmaßnahmen und neuer Instrumente wie der Jugendgarantie, des Europäischen Fonds für strategische Investitionen und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen gewährleistet. Die Regionalpolitik – mit einer Mittelausstattung von über 350 Milliarden Euro bis 2020 – zielt eindeutig auf die Förderung langfristiger Maßnahmen ab und biete nicht die richtigen Instrumente zur Krisenbewältigung. In Bezug auf Europas Forschungs- und Innovationsprogramm „Horizont 2020“ und die Fazität „Connecting Europe“ zur Finanzierung strategischer Infrastrukturen vorrangig in den östlichen EU-Mitgliedsstaaten bestehe eine enorme Diskrepanz zwischen Zielen und Mitteln für den Zeitraum 2014-2020. Die Haushaltsüberprüfung sollte zumindest einen Ausgleich für die Kürzungen der Mittel für diese Instrumente sicherstellen, die zur Finanzierung des neu eingerichteten Europäischen Fonds für strategische Investitionen vorgenommen worden seien.

Mit Blick auf die Deckung zusätzlicher Ausgaben könne die Haushaltsflexibilität keine Lösung für den Mangel an Finanzmitteln darstellen. Europäische Ziele wie die Aufnahme und Eingliederung von Migranten könnten nur durch eine Anhebung der Ausgabenobergrenzen der einschlägigen Haushaltslinien erreicht werden. Die Aufstockung der EU-Eigenmittel sollte ebenso wie neue Bestimmungen, etwa die Abschaffung des Rückflusses nicht ausgegebener EU-Mittel in die nationalen Haushalte, sorgfältig erwogen werden.

Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020

Die derzeitige mittelfristige Finanzplanung läuft 2020 aus. Vor allem wegen des EU-Austritts des Vereinigten Königreichs zeichnet sich angesichts der allgemeinen Sparzwänge ab, dass eine Einigung auf ein Nachfolgefinanzpaket nur mit Mühen zustande

25 COR-2017-00851-00-00-AC-TRA (EN) 546/15, Ziffer 28. Zitiert nach <http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2017/cdr-2017-0851-de.pdf> (09.08.2017).

26 Vgl. *Europäischer Ausschuss der Regionen* 2016: Stellungnahme – Halbzeitüberprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), 118. Plenarsitzung 15./16.06.2016. <https://webapi.cor.europa.eu/documents/anonymous/COR-2016-00009-00-00-AC-TRA-DE.docx/content> (13.07.2017); *Europäischer Ausschuss der Regionen* 2016: Regionen und Städte fordern überarbeiteten EU-Haushalt zur Wachstumsförderung und Finanzierung der neuen Migrationsagenda. <http://cor.europa.eu/de/news/Pages/revise-the-EU-long-term-budget.aspx> (01.07.2017).

kommen wird. Dem AdR war daran gelegen, seine Positionen hierzu frühzeitig deutlich zu machen, denn die Kommission hatte angekündigt, im September 2017 den siebten Kohäsionsbericht mit ersten politischen Leitlinien für die künftige Kohäsionspolitik vorzulegen.

Zur Vorbereitung hatte die zuständige Fachkommission für Kohäsionspolitik im AdR bereits am 18. November 2016 eine Anhörung der Interessenträger durchgeführt, bei der bereits die unterschiedlichen Interessen deutlich wurden.²⁷ Während der Plenartagung am 18./19. Mai 2017 beschloss der AdR die Initiativstellungnahme „Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020: Für eine starke und wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik nach 2020“.²⁸ Wie sehr um die Ziele gerungen wurde, ist auch daran erkennbar, dass bereits in der Fachkommission über 225 und zusätzlich im Plenum über 113 Änderungsanträge abgestimmt werden musste.

In der Stellungnahme wird darauf hingewiesen, „dass die Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts eine der wichtigsten und umfangreichsten EU-Politiken ist, die einen wesentlichen solidarischen Beitrag zur Stärkung der EU insgesamt und zur deutlichen Erhöhung des für alle Bürger der EU sichtbaren europäischen Mehrwerts leistet“.²⁹ Die Kohäsionspolitik stelle eine Säule der europäischen Integration dar, und die Zukunft der Kohäsionspolitik sei untrennbar mit der Zukunft der EU verbunden.

Kohäsionspolitik müsse auch weiterhin in allen Regionen Europas erfahrbar sein, wobei besonderes Augenmerk auf die schwächer entwickelten Regionen zu richten sei. Auch künftig müsse es darum gehen, dazu beizutragen Entwicklungsrückstände nachhaltig zu überwinden, Wachstum und Beschäftigung in den Regionen Europas zu stärken, die soziale Eingliederung und Wettbewerbsfähigkeit in allen Mitgliedstaaten und Regionen zu unterstützen sowie Subsidiarität und Finanzierbarkeit zu wahren.³⁰ Die Grundstruktur der Kohäsionspolitik mit den drei Gebietskategorien „Stärker entwickelte Regionen“, „Übergangsregionen“ und „Weniger entwickelte Regionen“ habe sich bewährt und sollte daher beibehalten werden.³¹ Auch die bisherige Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit habe ihre Funktionalität unter Beweis gestellt und sollte über 2020 hinaus fortgesetzt und vereinfacht werden.³² Die Flexibilität der Kohäsionspolitik müsse in der nächsten Förderperiode erhöht werden, ohne die Planungssicherheit der mehrjährigen Programme für die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften zu beeinträchtigen. Auch künftig müsse das Funktionieren der Multi-Level-Governance und des Bottom-up-Ansatzes in Form

27 Vgl. *Europäischer Ausschuss der Regionen* 2016: Stakeholder consultation - The future of Cohesion policy beyond 2020. <http://cor.europa.eu/en/events/Pages/consultation-cohesion-policy.aspx> (30.06.2017).

28 *Europäischer Ausschuss der Regionen* 2017: Stellungnahme - Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020, 123. Plenartagung vom 11./12.05.2017, COTER-VI/015. <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/COR-2016-01814-00-00-AC-TRA-DE.docx/content> (30.06.2017).

29 Ebenda, Präambel und Ziffer 1.

30 Vgl. ebenda, Ziffer 12.

31 Vgl. ebenda, Ziffer 28.

32 Vgl. ebenda, Ziffer 51.

geteilter Mittelverwaltung und unter umfassender Wahrung des Subsidiaritätsprinzips gewährleistet werden. Zudem müsse die Kohäsionspolitik über eine angemessene Mittelausstattung verfügen.

Positiv wird die stabilisierende und antizyklische Wirkung der Kohäsionspolitik auf die nationalen Volkswirtschaften hervorgehoben. Deshalb müsse die Kohäsionspolitik im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung der territorialen Dimension der nationalen Reformprogramme verstärkt einbezogen werden.

Neue Indikatoren für die territoriale Entwicklung

Eigene Akzente setzte der AdR am 10./11. Februar 2016 mit der Initiativstellungnahme zu „Indikatoren für die territoriale Entwicklung – über das BIP hinaus“.³³ Zwar sei das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ein einfacher Indikator auf der Grundlage einer klaren Methodik, der einen Vergleich zwischen Staaten und Regionen ermögliche und ein nützliches Instrument für die Zuweisung von Ressourcen sei. Doch könne mithilfe des BIP die Fähigkeit einer Gesellschaft, Probleme des Klimawandels, der Ressourceneffizienz, der Wettbewerbsfähigkeit, der Lebensqualität, der Demografie, der sozialen Inklusion sowie der Einkommens- und Ressourcenverteilung zu bewältigen, nicht abgebildet werden. Deshalb müssten Methoden zur Ergänzung des BIP entwickelt werden, um den Fortschritt und die Entwicklung bei gemeinsam definierten Zielen zu messen.

In diesem Zusammenhang sei die Verfügbarkeit von Indikatoren und regelmäßig aktualisierten Daten auf regionaler Ebene für die Entscheidungsfindung wie für die Zuverlässigkeit politischer Programme wesentlich. Am Ende sollte ein multidimensionaler Ansatz stehen, in dessen Messung neben dem BIP und anderen wirtschaftlichen Indikatoren soziale und ökologische Aspekte Eingang fänden. Die EU-Kommission wurde aufgefordert, im Zuge der Überarbeitung der Strategie Europa 2020 den territorialen Zusammenhalt stärker zu berücksichtigen, indem wirtschaftliche, ökologische wie soziale Faktoren gleichermaßen herangezogen werden.

Der AdR wies in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass die Debatte über „Indikatoren für territoriale Entwicklung - über das BIP hinaus“ politischer Natur sei und mit einer partizipativen und demokratischen Definition der strategischen Ziele für die derzeitigen und künftigen Generationen bezüglich des politischen Handelns einer jedweden Instanz beginnen sollte.³⁴ Notwendig sei es, als Entscheidungshilfe ein Modell zur Aufstellung einer Rangordnung der Prioritäten des Wohlergehens auf lokaler Ebene zu schaffen, damit die gebietspezifischen Besonderheiten in einem für alle EU-Gebiete geltenden Rahmen ermittelt werden können. Diese Rangfolge könne dann zur Ex-ante- und Ex-post-Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen auch in der Phase

33 Amtsblatt der EU C 120 vom 05.04.2016, S. 16-21. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:120:FULL&from=DE> (01.07.2017).

34 Vgl. ebenda, Ziffer 5.

der Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und den lokalen Gebietskörperschaften oder bei Konsultationen lokaler Interessenträger eingesetzt werden.³⁵

Auswirkungen der AdR-Aktivitäten

Die immer wieder gestellte Frage nach den Auswirkungen der Aktivitäten des AdR ist durchaus differenziert zu sehen. Am Entscheidungsprozess im europäischen Mehrebenensystem ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Bereits im Vorfeld der Vorlage von Initiativen der Kommission versuchen andere EU-Institutionen, Betroffene und auch Vertreter der zahlreichen Lobbyorganisationen in Brüssel auf die Willensbildung der Kommission Einfluss zu nehmen. Auch die zahlreichen Vertretungen von Bundesländern, Regionen und Kommunen sind hier in besonderem Maße aktiv.³⁶ Im nachfolgenden Entscheidungsprozess, bei dem Europäisches Parlament und Rat im Vordergrund stehen, finden ebenfalls auf vielen Kanälen Einflussnahmen statt. Zumeist ist am Ende des Prozesses kaum nachzuvollziehen, welcher der Akteure sich letztlich mit seinen Zielen durchsetzen konnte.

Dem Ausschuss der Regionen kommt in diesem Zusammenhang, vor allem bei Materien in originär regionaler und lokaler Zuständigkeit, eine Sonderstellung zu. Hierbei spielen die vielfältigen formellen und informellen Kontakte zu Mitgliedern der Kommission und zunehmend auch zum Europäischen Parlament möglicherweise mehr noch eine Rolle als seine vertraglich garantierte Funktion als Beratungsorgan und sein Klage-recht beim EuGH in Subsidiaritätsfragen und bei Verletzungen seiner eigenen Rechte.

In der Literatur wurde der Einfluss des AdR mit „Voice without vote“³⁷ beschrieben und auf seinen wachsenden Einfluss durch „institutional activism“³⁸ verwiesen. Im komplexen EU-Entscheidungsprozess mit seiner Vielzahl von Akteuren ist das „agenda setting“ zweifellos von besonderer Bedeutung,³⁹ und besonders bei Materien mit regionalem und lokalem Bezug kommt den Positionen des AdR eine herausgehobene Bedeutung zu. Für die Kommission ist es zweifellos von Vorteil, in Bezug auf derartige Materien in ihren Vorschlägen im AdR abgestimmte Kompromisspositionen aufzugreifen.

So gelang es dem AdR, wichtige Anliegen in einer Reihe von Fällen erfolgreich durchzusetzen:⁴⁰

35 Vgl. ebenda, Ziffer 54.

36 Vgl. *Studinger, Philipp* 2013: Wettrennen der Regionen nach Brüssel. Die Entwicklung der Regionalvertretungen, Wiesbaden.

37 *Panke, Diana* 2016: Voice without vote: Der Ausschuss der Regionen und seine Rolle im EU-Gesetzgebungsprozess, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2016. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 190-196.

38 *Schönlau Justus* 2017: Beyond mere ‘consultation’: Expanding the European Committee of the Regions’ role, in: *Journal of Contemporary European Research*, Volume 13, Issue 2 (2017) S. 1167-1184. <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/780> (27.06.2017).

39 Vgl. *Princen, Sebastiaan* 2011: Agenda Setting Strategies in EU Policy Processes, in: *Journal of European Public Policy*, S. 927-943.

40 Vgl. Beschluss der 64. Europaministerkonferenz vom 20.03.2014 „Zukunft des Ausschusses der Regionen“. <http://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerium%20f%C3%BCr%20In> ne

- Auf Drängen des AdR wurden die Mittel für die grenzüberschreitende und inter-regionale Zusammenarbeit bei der Festlegung des Finanzrahmens 2014-2020 entgegen dem allgemeinen Spartrend deutlich ausgeweitet.
- Zudem wurde – unterstützt vom AdR - bei der Regionalförderung eine neue Zwischenkategorie eingeführt. Diese sollte verhindern, dass Regionen mit nach wie vor vorhandenen Entwicklungsrückständen, zu denen auch die ostdeutschen Bundesländer gehören, nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens alleine aus statistischen Gründen von der bevorzugten EU-Strukturförderung der Gebiete mit einem Pro-Kopf-BIP unterhalb 75 Prozent des EU-Durchschnitts herausfallen.⁴¹
- Hinzuweisen ist auch auf das vom AdR bereits 2006 durchgesetzte Rechtsinstrument „Europäischer Verbund der territorialen Zusammenarbeit“ (EVTZ), auf dessen Grundlage grenzüberschreitende Projekte heute pragmatisch realisiert werden können. Der AdR koordiniert und betreut die Gründung derartiger Verbünde und führt eine Liste der bestehenden Zusammenschlüsse. Ende Juni 2016 waren darauf bereits 62 EVTZ verzeichnet, davon sieben mit deutscher Beteiligung.⁴²

Der tatsächliche Einfluss des AdR im EU-Gesetzgebungsprozess lässt sich nur schwer nachvollziehen. Das Generalsekretariat des AdR legt hierzu einen jährlichen Bericht vor, der die Reaktionen der anderen Akteure auf die Stellungnahmen und Resolutionen des AdR detailliert aufzeigt.⁴³ Die Zusammenfassung des Berichts für 2015 lautet:

Many of the points put forward by the CoR were taken up by the other institutions and the CoR continued to play a relevant and consistent institutional role in many fields. With regard to interinstitutional relations, the cooperation between the CoR, the EP and the EC has been further stepped up. The implementation of the Cooperation Agreement with the EP has been systematically assessed at political level and discussed by the executive organs of both institutions. The CoR and the EP agreed on reinforced cooperation in several thematic areas defined by the CoR Bureau, focussing on effective bilateral cooperation between the chairs of the respective commissions and between their rapporteurs. [...].⁴⁴

Bei der Bewertung der Rolle des AdR ist nicht nur dessen Einfluss im EU-Entscheidungssystem zu berücksichtigen, sondern auch der von ihm und seinen Mitgliedern ausgehende Informationstransfer von der EU in die Regionen und Kommunen. Durch die Einbindung der lokalen und regionalen Entscheidungsträger in die Kommunikationszusammenhänge der EU werden Informationen über europäische Vorhaben in dezentrale Entscheidungsgremien transportiert, und es wird die Möglichkeit eröffnet, frühzeitig auf absehbare Umsetzungsprobleme hinzuweisen. Dies ist für das Funktionieren der EU

res%20und%20Sport/Dateien/Downloads/EMK/64_bericht_zukunft_des_ausschusses_der_regionen.pdf (30.06.2017).

41 Zur Ausgangslage der Verhandlungen über das Finanzpaket 2014-2020 siehe: *Freise, Matthias/ Garbert, Matthias* 2013: Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon, in : *Integration*, Vol. 36, Nr. 1, S. 34-47.

42 Vgl. *Ausschuss der Regionen der Europäischen Union* 2016: Verzeichnis der Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) Brüssel. <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/welcome.aspx> (28.06.2017).

43 Für 2015 siehe: *Committee of the Regions: Annual Impact Report 2015*, COR-2016-01748-00-00-TCD-EDI. <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/impact-reports.aspx> (28.06.2017).

44 Ebenda, S. 22.

von großer Bedeutung, denn die administrative Umsetzung von EU-Vorgaben erfolgt in hohem Maße über die regionale und lokale Ebene.

Zudem können die AdR-Mitglieder die Menschen in ihrem jeweiligen Wirkungskreis auf europäische Themen ansprechen und europäische Zusammenhänge erläutern. Angesichts der häufig geäußerten Kritik an der mangelnden Bodenhaftung der europäischen Entscheidungsebene ist die Bedeutung derartiger Vermittlungsinstanzen offensichtlich.

Weiterführende Literatur

- Föhn, Cornelia* 2003: Der Ausschuss der Regionen – Interessenvertretung der Regionen Europas. Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Bundesländer, München.
- Hönnige, Christoph/Panke, Diana* 2013: The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union?, in: *Journal of Common Market Studies*, 3/2013, S. 452-471.
- Hönnige, Christoph/Panke, Diana* 2016: "Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness, in: *Journal of European Public Policy* 23. Jahrgang, H. 4 (2016), S. 624-642.
- Piattoni, Simon /Schönlau, Justus* 2015: *Shaping EU Policy from below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham/Northampton.
- Stahl, Gerhard* 2014: Der Ausschuss der Regionen: Politische Vertretung und Lobbyist für Städte und Regionen, in: *Doris Dialer/Margarethe Richter (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union: zwischen Professionalisierung und Regulierung*, Wiesbaden, S. 127-140.

Die Weiterentwicklung der europäischen Kohäsionspolitik nach 2020: Konsolidierung des Erreichten und Fortsetzung der Reform

Peter Becker

Wie üblich hat die Zukunftsdebatte über die Weiterentwicklung der europäischen Kohäsionspolitik post-2020 bereits kurz nach dem Start der aktuellen Förderperiode 2014-2020 begonnen.

Bereits in ihrem sechsten Kohäsionsbericht, den die Europäische Kommission im Juli 2014 vorlegte, wurde eine vorläufige positive Bilanz der vorherigen Förderperiode gezogen sowie eine vorsichtige Prognose für die Auswirkungen der Kohäsionspolitik 2014-2020 gewagt.¹ Im August 2015 formulierte die zuständige Kommissarin für Regionalpolitik Corina Crețu dann Schlüsselfragen², um eine neuerliche Reformdebatte anzustoßen. Seither wird europaweit intensiv und teilweise auch kontrovers über die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik diskutiert.

Im Kern geht es dabei um vier Schwerpunkte:

1. *Flexibilität*: Die Erfahrungen mit der nur geringen oder verspäteten Anpassungsfähigkeit der Kohäsionspolitik auf die tiefe Eurokrise 2010/11 und die Flüchtlingskrise 2015/16 unterstreichen, dass die Fähigkeit der Politik, auf Krisen und neue Herausforderungen schnell und angemessen reagieren zu können, weiter ausgebaut werden muss.
2. *Vereinfachung*: Die mit der Neuausrichtung der Förderpolitik verbundene Steigerung der Komplexität und des Verwaltungsaufwands verstärken den Druck, die Politik weiter zu vereinfachen und vielleicht auch zu differenzierten Lösungen für verschiedene Mitgliedstaaten und Regionen zu kommen.
3. *Effizienz*: Die Kohäsionspolitik muss angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen effizienter werden und einen möglichst großen europäischen Mehrwert erzielen. Dazu soll sie noch stärker auf messbare Erfolge und die Umsetzung wirtschaftspolitischer Strukturreformen ausgerichtet werden.
4. *Synergie*: Zentraler Ansatzpunkt für die weiteren Reformbemühungen wird der Ausbau und die Vertiefung der Verknüpfung von europäischer Kohäsionspolitik mit den Instrumenten der wirtschaftspolitischen Koordinierung, insbesondere dem Europäischen Semester, sein.

Eine erste Zwischenetappe wird die Diskussion im Herbst und Winter 2017 erreichen. Die Europäische Kommission will im September/Oktober 2017 ihren siebten Kohäsi-

1 Vgl. *Europäische Kommission* 2014: Investitionen in Beschäftigung und Wachstum. Förderung von Entwicklung und guter Governance in den Regionen und Städten der EU. Sechster Kohäsionsbericht, Brüssel.

2 Vgl. *Crețu, Corina* 2015: Rede vor dem 55. Kongress der European Regional Science Association in Lissabon am 28.08.2015. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/cretu/announcements/55th-congress-european-regional-science-association-lisbon-portugal_en (13.07.2017).

onsbericht vorstellen, in dem sie ihre Zwischenbilanz der laufenden Förderperiode 2014-2020 sowie einen ersten Aus- und Einblick in ihre Überlegungen und Vorstellungen für die nächste Förderperiode zur Diskussion stellen wird. Darüber hinaus muss sie ihre Überlegungen für einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die nächste Periode post-2020 vorlegen, der dann auch ihren Vorschlag für die entsprechende finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik enthalten wird. Mit Blick auf die zeitgleich zu den Haushaltsverhandlungen stattfindenden Brexit-Verhandlungen über den geordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union wird die Vorlage des MFR-Vorschlags der Kommission auf 2018 verschoben und die Verhandlungen also später beginnen.

Dessen ungeachtet werden beide Papiere die Debatte über die Weiterentwicklung der europäischen Kohäsionspolitik entscheidend vorantreiben und strukturieren. In den nächsten Monaten werden also die entscheidenden Weichen für die Weiterentwicklung dieses Politikbereichs gestellt werden.

1. Schwierige Ausgangslage der Zukunftsdebatte

Die Rahmenbedingungen für die nun anstehende und Fahrt aufnehmende Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik sind jedoch aus drei Gründen schwierig:

- (1) Der Beginn der Austrittsverhandlungen des Vereinigten Königreichs (VK) aus der Europäischen Union wird zweifellos Auswirkungen auf die Verhandlungen über den nächsten MFR post-2020 haben und damit auch zwangsläufig die Verhandlungen über die nächste Förderperiode der EU-Kohäsionspolitik beeinflussen. Eine grobe Kalkulation auf der Grundlage der vorliegenden Zahlen der Jahre 2010-2014 ergibt eine wahrscheinliche Finanzierungslücke als Folge des Austritts des großen Nettozahlers Großbritannien in Höhe von circa acht bis zehn Milliarden Euro pro Jahr. Eine britische Schlusszahlung könnte als Einmaleffekt diese Lücke deutlich verkleinern und damit die Verteilungskonflikte im Kreis der EU-27 begrenzen. Denn, der Brexit wird auch zweifellos die Polarisierung zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern weiter verschärfen. Sowohl der Verhandlungsführer der EU, Michel Barnier, als auch der Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, haben eine Summe von 60 Milliarden Euro als realistische Größenordnung der Austrittsrechnung bezeichnet. Auch in den europäischen Medien wurde zumeist diese Summe genannt; inzwischen wird aber auch eine Forderung der EU von über 100 Milliarden Euro kolportiert.³ Hinzu kommt, dass die Parallelität der Verhandlungsprozesse eine Verbindung der beiden Verhandlungsarenen für einzelne, besonderes betroffene Mitgliedstaaten der EU-27 attraktiv machen könnte. So könnte die künftige Binnenmarkt-Außengrenze zwischen Irland und Nordirland zu Forderungen Dublins

3 Vgl. *Barker, Alex* 2017, "How Brussels came up with a €100bn Brexit settlement; FT analysis Post-divorce payments and rainy-dayfunds increase Britain's bill", in: FT vom 04.05.2017.

nach einer besonderen irischen „Grenzlandförderung“ aus den EU-Strukturfonds führen. Das gleiche ist vorstellbar für die andalusischen Regionen an der Grenze zu Gibraltar.

Umgekehrt könnten auch einzelne Mitgliedstaaten eigene Zugeständnisse bei den MFR-Verhandlungen mit einem Entgegenkommen der EU bei spezifischen Fragen der Brexit-Verhandlungen bzw. der künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK verbinden. So wurde bereits vorgeschlagen, dass Deutschland seine Bereitschaft signalisieren solle, höhere Nettozahlungen zu akzeptieren, wenn die EU im Gegenzug bei den Brexit-Verhandlungen einem umfassenden Freihandelsabkommen für Güter und Dienstleistungen zustimmen würde.⁴ Kurzum, die Brexit-Verhandlungen werden die zeitgleich anstehenden MFR-Verhandlungen und damit auch die Zukunft der Kohäsionspolitik post-2020 erschweren.

- (2) Die wirtschaftliche Ausgangslage in der Europäischen Union beginnt sich nur langsam nach den tiefen Einschnitten der Eurokrise 2010/11 zu erholen. In ihrem Jahreswachstumsbericht 2017 hielt die Kommission zwar fest, dass alle Mitgliedstaaten wieder auf Wachstumskurs seien, die Investitionstätigkeit zunehme und auch die Lage auf den Arbeitsmärkten sich langsam entspanne. Dennoch seien diese Fortschritte auf keinen Fall ausreichend, denn die Erholung bleibe fragil. „Das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung und die Investitionstätigkeit werden nach wie vor durch die Altlasten der Krisenjahre sowie von strukturellen Problemen gebremst, die auf die Zeit vor der Krise zurückgehen. Trotz der jüngsten Verbesserungen ist die Arbeitslosigkeit in vielen Teilen Europas noch immer viel zu hoch, und in vielen Mitgliedstaaten verursachen die langen Perioden hoher Arbeitslosigkeit beträchtliche soziale Kosten.“⁵ Zugleich entstanden mit dem „beispiellosen Migrantengstrom“ in den letzten beiden Jahren neue und immense „migrations- und sicherheitspolitische Herausforderungen, [...] die über einen längeren Zeitraum hinweg angegangen werden müssen [...]“, so die Kommission.⁶

Die Anforderungen und Erwartungen an die europäischen Strukturfonds und an die nächste Förderperiode bleiben also hoch. Ohnehin hatte die Wirtschafts- und Finanzkrise die finanziellen Ressourcen derjenigen Mitgliedstaaten stark unter Druck gesetzt, die Maßnahmen zur Konsolidierung ihrer nationalen Haushalte durchführen mussten. Insbesondere in den besonders betroffenen Krisenstaaten stellte die Durchführung der Strukturfondsprogramme oftmals eine zusätzliche Herausforderung dar - nicht zuletzt auch aufgrund der durch die Haushaltskonsolidierung entstehenden Liquiditätsprobleme bei der nationalen Kofinanzierung

4 So der Vorschlag von Fuest, Clemens 2017: Deutsche Strategie für den Brexit, in: FAZ vom 28.03.2017.

5 Europäische Kommission 2016: Jahreswachstumsbericht 2017, KOM (2016) 725 fin., Brüssel, 16.11.2016, S. 3.

6 Vgl. Europäische Kommission 2016: Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020. Ergebnisorientierter EU-Haushalt, KOM (2016) 603 fin., Brüssel, 14.09.2016, S. 3.

der Programme. Hinzu kommt, dass andere Politikbereiche ausgebaut werden sollen, die einen zunehmend größeren Finanzbedarf benötigen und mehr (finanzielle) Ressourcen für sich reklamieren, um beispielsweise dem Ziel eines wohlhabenden und sozialen Europas der Erklärung von Rom am 25. März 2017⁷ näher zu kommen.

Darüber hinaus ist absehbar, dass die finanziellen Spielräume begrenzt bleiben; jedenfalls kann die EU nicht mit einer deutlichen Erhöhung ihrer finanziellen Ressourcen rechnen. Der Vize-Präsident der Europäischen Kommission Jyrki Katainen sagte jedenfalls in einer Rede zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik: „I would be extremely surprised if the next budget of the EU would be bigger than the current one.“⁸

- (3) Diese ohnehin schwierige Ausgangslage verschlechtert sich zusätzlich als Folge einer anhaltenden Kritik und Skepsis gegenüber der Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung.⁹ Häufig wird die Legitimität des gesamten Politikfeldes ganz grundsätzlich in Frage gestellt.¹⁰ Auch wurde die Ablehnung der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, Flüchtlinge aufzunehmen, mit dem Bezug europäischer Strukturfonds in Zusammenhang gebracht und gefordert, dass für diejenigen EU-Staaten, die in der Flüchtlingskrise keine ausreichende Solidarität zeigten, die europäischen Fördergelder gekürzt werden sollen.¹¹ Die europäischen Strukturfonds sollten also als eine Art politisches Druckmittel oder gar als finanzielles Sanktionsinstrument genutzt werden, unabhängig von deren ökonomischen, sozialen und territorialen Aufgaben und Zielen.

2. Die Vorbereitung der Debatte durch die EU-Kommission

Ob die Diskussion über die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik vor dem Hintergrund dieser schwierigen Ausgangssituation zu einem erfolgreichen und konsensualen Ergebnis führen wird, wird von zwei Voraussetzungen abhängen: Zum einen von der Fähigkeit der Europäischen Kommission, diese Diskussion zu strukturieren, alle Akteure und Entscheidungsträger angemessen einzubinden und deren Positionen und Forderungen zu berücksichtigen. Und zum anderen von den Vorschlägen der Kommission und der Überzeugungskraft ihrer Argumente zur Zukunft der Kohäsionspolitik.

7 Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, vgl. *Europäischer Rat* 2017: Erklärung von Rom vom 25.03.2017. <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/> (23.06.2017).

8 *Agence Europe* 2017: Katainen lays out his vision of future cohesion policy, in: *Bulletin Quotidien Europe* 11756 vom 29.03.2017.

9 Vgl. *Kafsack, Hendrik* 2016: Milliarden an EU-Mitteln werden falsch ausgegeben. Rechnungshof warnt und will noch konkreter werden, in *FAZ* vom 14.10.2016.

10 Zuletzt *Julian Dörr* 2017: EU-Strukturpolitik auf Abwegen, in: *FAZ* vom 07.04.2017.

11 Vgl. *Kafsack, Hendrik* 2017: EU-Kommissarin gegen Strafen für Osteuropäer; Corina Cretu lehnt es ab, die Mittel aus Strukturfonds als Druckmittel in der Flüchtlingsfrage einzusetzen, in: *FAZ* vom 24.03.2017.

Bereits im Juni 2016 legte die Kommission einen Vorschlag zu drei Anpassungen der Verordnung über die gemeinsamen Bestimmungen der Strukturfonds, die sogenannte ESI-Fonds-Verordnung VO(EU) Nr. 1303/2013, vor. Ihr Ziel war es, die besonders von den anhaltenden Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie von schweren Naturkatastrophen betroffenen Mitgliedstaaten zu entlasten und stärker zu unterstützen:

- a) Die Ausnahmeregelung zur Absenkung der nationalen Kofinanzierungsbeiträge für Mitgliedstaaten in gravierenden Schwierigkeiten sollte verlängert werden. Die nationale Kofinanzierung wird für das einzige verbliebene Programmland Griechenland über die gesamte Förderperiode auf fünf Prozent der Fördersumme reduziert.
- b) Die ESI-Fonds-Verordnung sah vor, dass Zypern, als weniger entwickelte Region eingestuft wurde, obwohl es nach seinen Wirtschaftsdaten grundsätzlich in die Kategorie der weiter entwickelten Regionen einzuordnen wäre (Art. 120 der VO). Diese Ausnahmeregelung wird nun ebenfalls bis zum Ende der Förderperiode verlängert.
- c) Für von schweren Naturkatastrophen betroffene Mitgliedstaaten, wie zuletzt das von einem schweren Erdbeben getroffene Italien, sollen zukünftig Zahlungen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur Förderung des Wiederaufbaus auf bis zu 100 Prozent ansteigen. Das Gesamtvolumen des EFRE von rund 196,4 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014-2020 soll dennoch unverändert bleiben.

Die Kommission wollte so die Erleichterungen zugunsten Griechenlands und Zyperns verlängern, die ansonsten auszulaufen drohten. Nach der Verständigung im Ministerrat auf diese Anpassung der ESI-Fonds-Verordnung soll in der zweiten Jahreshälfte 2017 das Gesetzgebungsverfahren mit dem Europäischen Parlament abgeschlossen werden. Das Parlament hat bereits seine Bereitschaft signalisiert, die Vorschläge der Kommission anzunehmen.¹²

Mit den von Regionalkommissarin Crețu bereits 2015 gestellten zehn Schlüsselfragen hat die Europäische Kommission für die Debatte zur Zukunft der Kohäsionspolitik ein breites Feld an Reformideen und -ansätzen abgesteckt (siehe Kasten).¹³ Zur weiteren Vorbereitung und inhaltlichen Begründung dieser Auflistung von Ansatzpunkten für eine Reform hat die Kommission inzwischen einige Mitteilungen und Initiativen vorgelegt. Darin hat sie versucht, eine erste vorläufige Bilanz der aktuellen Förderperiode und der für diese Periode eingeführten Neuerungen zu ziehen. Die Ex-post-Evaluierung der letzten Förderperiode 2007-2013 von externen Fachleuten kam zu einem sehr positiven

12 Vgl. *Europäisches Parlament* 2017: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Bereitstellung zusätzlicher Unterstützung für von Naturkatastrophen betroffene Mitgliedstaaten, A8-0070/2017, 23.03.2017.

13 Vgl. *Crețu* 2015 (Fn. 2).

Ergebnis.¹⁴ In allen Mitgliedstaaten haben die Strukturfonds demnach die Investitionen gesteigert und so neue Arbeitsplätze geschaffen. Damit, so die Kommission, habe sich die Kohäsionspolitik als ein wichtiger Eckpfeiler der Wachstums- und Beschäftigungsagenda erwiesen.¹⁵ Die Kommission leitet aus dieser positiven Evaluierung dann ihre Schlussfolgerungen für die weitere Verbesserung der Kohäsionspolitik post-2020 ab. So sollen für die nächste Förderperiode die Ziele genauer definiert und die thematische Konzentration verbessert werden, der Einsatz von innovativen Finanzinstrumenten über die Unternehmensförderung hinaus ausgedehnt und die rechtlichen Vorgaben gestrafft werden sowie die europäischen Politiken für eine nachhaltige Stadtentwicklung mit Strukturfonds weiter gestärkt werden. Die Kommission teilt auch die Forderungen aus vielen Mitgliedstaaten, die Verwaltung der Strukturfonds weiter zu vereinfachen und stärker Synergien mit anderen EU-Fonds zu suchen.

Die zehn Schlüsselfragen der Kommission zur Zukunft der Kohäsionspolitik
1. Ziele: Wie kann die Kohäsionspolitik am besten zu ihren beiden ergänzenden Zielen beitragen - Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion? Und was könnte der Mehrwert der Kohäsionspolitik sein? 2. Weniger entwickelte Regionen: Was ist der beste Weg, um die rückständigen Regionen in der EU zu unterstützen, die trotz jahrzehntelanger Förderung nicht zum EU-Durchschnitt konvergieren? 3. Architektur der Politik: Wie soll die Architektur der Politik definiert werden? Sollte die Kohäsionspolitik auch weiterhin in die fortgeschrittenen Regionen investieren? 4. Finanzinstrumente und Effizienz: Wie können die Strukturfonds am besten verwendet werden, um Investitionen in Europa zu stimulieren, und welche Form der Unterstützung ist am effizientesten: Zuschüsse, rückzahlbare Unterstützung, Finanzinstrumente oder eine Kombination? 5. Thematische und territoriale Balance: Wie kann die Kohäsionspolitik am besten zu übergreifenden europäischen Prioritäten beitragen und dabei ihre territoriale Ausrichtung beibehalten? 6. Herausforderungen: Wie sollte die künftige Kohäsionspolitik auf neue oder wachsende Herausforderungen reagieren (zum Beispiel Energiesicherheit oder Migration)? 7. Städtische Dimension: Was sollte die Rolle der städtischen Dimension in der Kohäsionspolitik sein? 8. Governance: Wie kann die Umsetzung der Politik weiter vereinfacht werden? Sollte es eine Konditionalität zur Qualität der Institutionen geben?

14 Vgl. *Europäische Kommission* 2016: Staff Working Document, Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13, SWD(2016) 318 final, Brüssel, 19.09.2016. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#1 (13.07.2017).

15 Vgl. ebenda.

9. Finanzzuteilung: Sollte die Zuteilung der Strukturfonds weiterhin auf dem BIP pro Kopf oder vielmehr auf anderen Indikatoren beruhen, die auch den sozialen Fortschritt erfassen?
10. Wirtschaftspolitische Koordinierung und Strukturreformen: Wie sollte die Kohäsionspolitik enger in die wirtschaftspolitische Koordinierung eingebunden werden?

Die umfassenden Reformen und Neuerungen der aktuellen Förderperiode 2014-2020 haben ohnehin zu einem immensen Umsetzungsbedarf und damit zu einer deutlichen Steigerung der Verwaltungs- und Bürokratielasten bei den Mitgliedstaaten und den Förderregionen geführt.

Diese Schlussfolgerung wird zusätzlich verstärkt durch die Arbeit der Hochrangigen Gruppe zur Vereinfachung (High Level Group monitoring simplification for beneficiaries of ESI Funds).¹⁶ Die Gruppe hat Möglichkeiten zur Entlastung der Zuwendungsempfänger sowie der mit der Programmverwaltung befassten Behörden (Verwaltungs-, Prüf- und Bescheinigungsbehörden) von Bürokratie und Verwaltungsaufwand geprüft und vorgeschlagen. Darüber hinaus untersuchte die Gruppe unter dem Vorsitz des Vizepräsidenten der EU-Kommission Sim Kallas auch strukturelle Probleme und deren Verwaltungsaufwand, wie beispielsweise das sogenannte *gold-plating*, also die nationale Übererfüllung von Vorgaben und Anforderungen einer EU-Verordnung. Diese übermäßige Anreicherung der europäischen mit nationalen Vorgaben und Anforderungen führt in der Regel zu einem unnötig hohen bürokratischen Aufwand.

Auch deshalb untersuchte die Kommission den Erfolg und die Wirksamkeit des neuen Instrumentariums. In einem Arbeitspapier¹⁷ vom März 2017 legte die Kommission eine erste Bewertung des mit der neuen Förderperiode eingeführten Instruments der Ex-ante-Konditionalität vor.¹⁸ Sie zog eine durchaus positive Bilanz: Die Konditionalitäten hätten dazu geführt, Strukturen und Institutionen in den Mitgliedstaaten und Regionen zu schaffen, die ansonsten nicht eingeführt worden wären. Rund 75 Prozent der Konditionalitäten wurden zum Zeitpunkt der Annahme der operationalen Programme erfüllt und für die verbleibenden Vorbedingungen seien Umsetzungspläne vereinbart worden. Bis März 2017 wurden so rund 86 Prozent aller Konditionalitäten eingehalten, zum Beispiel in den Bereichen Energieeffizienz, Innovation, bei Plänen für den digitalen Sektor und in Bezug auf Bildungsreformen. Dieses neue Instrument verbunden mit Qualitätskriterien für Projekte sollte dafür sorgen, dass die Fördermittel besser, zielgerichtet und effektiv eingesetzt würden, so die Kommission.

16 Die Gruppe legte am 11.07.2017 ihre Empfehlungen vor: The High Level Expert Group monitoring simplification for beneficiaries of ESI Funds, Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/simplification_proposals.pdf.

17 Vgl. *Europäische Kommission* 2017: The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds, SWD (2017) 127 final, Brüssel, 31.03.2017.

18 Vgl. *Becker, Peter/Müller, Ronny* 2015: Die Kraft der Krise – die europäische Kohäsionspolitik und ihre Reform, in: *integration* 2015, Nr. 3, S. 231-247.

3. Erste Positionen des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und Regionen

Die Bilanz und die ersten Überlegungen der Kommission helfen zweifellos, die Diskussion über die Zukunft der Kohäsionspolitik zu strukturieren und die avisierte Fortsetzung des Modernisierungskurses mit überzeugenden Argumenten zu untermauern. Auf der Grundlage dieser Initiativen der Kommission begannen auch die Mitgliedstaaten und die europäischen Regionen damit, eigene Vorstellungen zu entwickeln.

Im April 2016 trafen sich die für die Kohäsionspolitik zuständigen Minister der EU-28 zu einem informellen Treffen in Krakau und nahmen damals im Kontext der anstehenden Halbzeitbewertung des MFR ihre Überlegungen zur Zukunft der Kohäsionspolitik auf. Dabei wollten die Mitgliedstaaten die Diskussion auf Fragen nach dem europäischen Mehrwert und der Ergebnisorientierung sowie der Steigerung von Effizienz, Flexibilität und Subsidiarität ausrichten. Der slowakische Vorsitz des Ministerrats in der zweiten Jahreshälfte 2016 nahm diese Diskussion auf und lud im November 2016 zu einem Ministertreffen ein, um die Reformdebatte weiterzuführen. Die Themen der Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung standen dabei ebenso auf der Tagesordnung, wie die engere Anbindung der Kohäsionspolitik an die Instrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Diese informellen Treffen wurden vom maltesischen Vorsitz im ersten Halbjahr 2017 fortgeführt. Das Treffen am 8. Juni 2017 diente dazu, vier Szenarien zur weiteren Entwicklung der Kohäsionspolitik zu diskutieren. Sie reichen von einem weiteren Ausbau der Politik bis zu tiefen Einschnitten. Diese Diskussion geht zurück auf erste Schlussfolgerungen zu den „Ergebnissen und neuen Elementen der Kohäsionspolitik und der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“¹⁹, die der Rat bereits im November 2016 verabschiedete. Der Rat nahm darin zunächst eine allgemeine Bestandsaufnahme der jüngsten und aktuellen Entwicklungen der Kohäsionspolitik vor. Darauf aufbauend wurde versucht, Lehren für die Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik post-2020 abzuleiten. Insbesondere die neuen Instrumente der Förderperiode 2014-2020, wie die Partnerschaftvereinbarung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, der Leistungsrahmen und die thematische Konzentration sowie die Ex-ante Konditionalitäten hätten die europäische Strukturfondsförderung wirksamer und ergebnisorientierter gemacht und damit ihren europäischen Mehrwert verstärkt. Der Rat betonte ebenso die enge Verknüpfung mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU. Als Orientierung für die weitere Debatte schlug der Rat vor, das Regelwerk der ESI-Fonds zu vereinfachen und zu verschlanken, die Mittelverwaltung stärker ergebnisorientiert zu gestalten und für die Durchführung der Programme Möglichkeiten der Differenzierung vorzusehen.

19 *Rat der EU* 2016: Schlussfolgerungen des Rates zu den Ergebnissen und neuen Elementen der Kohäsionspolitik und der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Pressemitteilung 671/16 vom 16.11.2016. http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/11/47244650399_de.pdf, (13.07.2017).

Bereits im Januar 2016 hatten sich die für die Kohäsionspolitik zuständigen Minister aus den größten Empfängerländern europäischer Strukturfonds im sogenannten 4+4-Format der vier Visegrad-Staaten (Polen, Ungarn, Slowakische Republik, Tschechische Republik) mit ihren Partnern aus Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Slowenien in Prag getroffen, um eine gemeinsame Position für die Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik post-2020 und erste Schlussfolgerungen abzustimmen.²⁰ Am 2. März 2017 trafen sich die Minister erneut in Warschau, um die besondere Bedeutung und den Mehrwert der Kohäsionspolitik für den europäischen Integrationsprozess zu betonen.²¹ Die Förderpolitik sei erfolgreich und fördere wirksam und nachweisbar Wachstum und Beschäftigung. Sie plädierte deshalb für eine Konsolidierung der Politik für alle Regionen in der EU, mit einer besonderen Aufmerksamkeit für die weniger entwickelten Regionen. Grundlage dieser behutsamen Weiterentwicklung sollten die Prinzipien der Ergebnisorientierung, der geteilten Mittelverwaltung, der Flexibilität sowie der Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung sein.

Auch das Europäische Parlament hat bereits begonnen, sich auf die Verhandlungen zur Kohäsionspolitik post-2020 vorzubereiten und zu positionieren. Mit ihrer Entschliebung verabschiedeten die Parlamentarier am 13. Juni 2017 ihre erste Positionierung zu Bausteinen der künftigen Kohäsionspolitik.²² Die Modernisierung der Politik müsse nach 2020 konsolidiert werden und die Förderung in allen Regionen mit angemessener finanzieller Ausstattung fortgesetzt werden. Auch der Brexit dürfe nicht zu einer Schwächung der Politik führen. Zwar solle die wechselseitige Verknüpfung von Kohäsionspolitik und wirtschaftspolitischer Koordinierung fortgesetzt werden; aber das Parlament spricht sich gegen die makroökonomische Koordinierung aus. Auch das EP fordert mehr Flexibilität und zusätzliche Möglichkeiten der Differenzierung sowie neue Förderprioritäten, wie die Reaktion auf den demografischen Wandel.

Die Bundesregierung konkretisierte ihre frühe Positionierung im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des MFR 2014-2020²³ und legte im Mai 2017 eine Stellungnahme zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020 vor. Sie plädierte erneut für eine enge Verzahnung der Kohäsionspolitik mit der wirtschaftspolitischen Koordinierung des europäischen Semesters. Die Kohäsionspolitik soll künftig systematischer und besser mit den relevanten länderspezifischen Empfehlungen verknüpft werden und dafür die Strukturfonds noch stärker als Hebel für notwendige Strukturreformen und die Einhaltung der Vorgaben genutzt werden. Der Mitteleinsatz solle insgesamt effizienter werden und dafür die

20 Vgl. *Ständige Vertretung der Tschechischen Republik bei der Europäischen Union* 2016: Joint Statement of the V4+4 Countries on the Cohesion Policy, Prag, 27.01.2016. http://www.mzv.cz/representation_brussels/en/news_and_media/joint_statement_of_the_v4_4_countries_on.html (13.07.2017).

21 Vgl. *Visegrad Group* 2017: Joint Paper of the Visegrad Group, Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia on Cohesion Policy after 2020, Warschau, 02.03.2017. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017-170203/joint-paper-of-the> (13.07.2017).

22 Vgl. *Europäisches Parlament* 2017: Entschliebung zu Bausteinen für die Kohäsionspolitik der EU in der Zeit nach 2020, P8_TA-PROV(2017)0254, 13.06.2017.

23 Vgl. *Deutsche Bundesregierung* 2015: Positionspapier der Bundesregierung zur anstehenden Halbzeitüberprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens der Europäischen Union (2014-2020), Dezember 2015.

neuen Instrumente der thematischen Konzentration und der makroökonomischen Konditionalität weiterentwickelt werden.

Auch die deutschen Länder begannen sich frühzeitig auf die Diskussion über die Zukunft der Kohäsionspolitik vorzubereiten und zu positionieren. Die Europaministerkonferenz hatte am 2. Juli 2016, unter Einbindung der diversen Fachministerkonferenzen der Länder, die Vorbereitung auf die anstehende Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik und für die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU aufgenommen. Die Positionierung im Länderkreis wurde schließlich vom Bundesrat im Dezember 2016 diskutiert und verabschiedet.²⁴ Die Länder sprechen sich darin für die Fortsetzung der europäischen Kohäsionspolitik in allen Regionen der EU aus, wobei jedoch die Unterstützung der am wenigsten entwickelten Gebiete auch weiterhin den Schwerpunkt der Kohäsionspolitik bilden solle. Die Verwaltung der Fonds soll vereinfacht und von regulatorischen Erschwernissen entlastet sowie „Überkomplexität und Überregelung der laufenden Förderperiode“ deutlich abgebaut werden. Um dennoch eine rechtlich einwandfreie Umsetzung zu gewährleisten, plädieren die Länder für einen „single-Audit-Ansatz“, der Doppelkontrollen verschiedener Kontrollbehörden vermeiden soll. Die Überlegung der Kommission den Einsatz von Finanzinstrumenten, also von Krediten an Stelle von Zuschüssen, auszubauen, sei nicht immer und überall sinnvoll. Auch die Länder unterstützen den Vorschlag, die Kohäsionspolitik enger mit der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Zuge des Europäischen Semesters zu verknüpfen, allerdings nur unter bestimmten Bedingungen. Sie sehen ein Problem bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in den Regionen und lehnen die makroökonomische Konditionalität ganz ab. Gerade bei diesem zentralen Anliegen der Bundesregierung zeichnet sich eine Diskrepanz der Positionen ab, die im Wesentlichen aus unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten und Einflussmöglichkeiten der Akteure auf Bundes- und Länderebene erwachsen. Allerdings griffen die Bundesregierung und die Länder auf ein erfolgreiches Instrument und Verfahren der gemeinsamen Vorbereitung für die Verhandlungen zum Förderzeitraum 2014-2020 zurück und verständigten sich auf eine gemeinsame Stellungnahme, die auch die beiden Positionspapiere von Bund und Ländern als Anlagen umfasst.²⁵

Auch die europäischen Regionen haben sich zusammen gefunden, um ihre gemeinsamen kohäsionspolitischen Anliegen zu formulieren. Mitte 2016 hatte das österreichische Bundesland Niederösterreich eine Initiative „Für eine starke, erneuerte Regionalpolitik für alle nach 2020“ gestartet und dazu alle Regionen der 28 Mitgliedstaaten kontaktiert. Es wurde eine gemeinsame Erklärung erarbeitet, die von 337 europäischen Regionen, Städten, Gemeinden aus 22 Mitgliedstaaten und interregionalen Organisationen im Rahmen einer Konferenz am 28. September 2016 unterzeichnet wurde. Darin for-

24 Vgl. *Bundesrat* 2016: Beschluss zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014 bis 2020 - Ergebnisorientierter EU-Haushalt COM(2016) 603 final, Drs. 521/16 (Beschluss) vom 16.12.2016.

25 Vgl. Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020. http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/stellungnahme-bund-lander-kohaesionspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (31.07.2017).

dem die europäischen Regionen unter anderem ihre Beteiligung an der Debatte über die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik. Die künftige Kohäsionspolitik müsse weiterhin in allen Regionen Europas mit ausreichender finanzieller Ausstattung weitergeführt werden. Der Schwerpunkt der EU-Förderung solle zwar auf die am wenigsten entwickelten Regionen entfallen, aber auch die Übergangsregionen und die stärker entwickelten Regionen sollten in die Lage versetzt werden, „ihre Erfolge durch ausreichende Finanzmittel zu festigen und weiter auszubauen.“²⁶ Darüber hinaus sollte auch die grenzüberschreitende und interregionale territoriale Zusammenarbeit gestärkt, die Verwaltung der europäischen Fonds vereinfacht und der administrative Aufwand verringert werden.

Der Ausschuss der Regionen (AdR) hat ebenfalls begonnen, sich in diese grundlegende Debatte über die künftige Gestaltung der europäischen Kohäsionspolitik mit einer eigenen Position einzubringen. Am 11. Mai 2017 verabschiedete das AdR-Plenum eine Stellungnahme zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020, die von dem Staatssekretär des Landes Sachsen-Anhalt, Michael Schneider, vorbereitet wurde.²⁷ Die Grundstruktur der Kohäsionspolitik mit den drei Gebietskategorien – stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelte Regionen – habe sich bewährt und solle daher beibehalten werden. Die Flexibilität der europäischen Förderpolitik solle zwar verbessert, aber zugleich die strategische Ausrichtung und die Planungssicherheit der Kohäsionspolitik gesichert werden. Der AdR setzt sich für eine starke, zielorientierte Kohäsionspolitik nach 2020 ein, deren Effektivität durch eine deutliche Verwaltungsvereinfachung und eine stärkere Einbindung der Regionen bei der Programmgestaltung verbessert werden könne. Darüber hinaus fordert die Regionalkammer, die Kohäsionspolitik auch künftig angemessen und ausreichend zu finanzieren. Auch nach dem Brexit solle der prozentuale Anteil der Kohäsionspolitik im EU-Budget von ungefähr einem Drittel beibehalten werden. Zwar werde der Brexit absehbar negative Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben, aber um diese Folgen zu begrenzen, müsse das Vereinigte Königreich sämtliche rechtlichen Verpflichtungen für den laufenden mittelfristigen Finanzrahmen erfüllen. Im Kern forderte der AdR also Kontinuität bei diesem zentralen Thema seiner Zuständigkeit.

4. Absehbare Themenschwerpunkte der Reformdebatte

Inhaltlich folgen die Fragen der Kommission den Themen und Ansätzen früherer Debatten; ebenso werden bekannte Begriffe erneut aufgegriffen werden, wie der europäische Mehrwert und die europäische Solidarität. Insofern hat die Regionalkommissarin mit

26 *Land Niederösterreich* 2016: Eine starke, erneuerte Regionalpolitik für alle Regionen nach 2020. http://www.noel.gv.at/noe/Internationales-Europa/Finales_Dokument_Politische_Erklaerung_mit_Einfuehrung_DE.pdf (13.07.2017).

27 Vgl. *Ausschuss der Regionen* 2017: Stellungnahme zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020 „Für eine starke und wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik nach 2020“, COTER-VI/015, Brüssel, 11.05.2017.

ihrer umfassenden Liste das gesamte Tableau möglicher Verhandlungsthemen erfasst. Dennoch dürften folgende Fragen stärker in den Mittelpunkt der Verhandlungen rücken:

1. Die zentrale Frage der Verhandlungen ist stets die Verteilung der begrenzten EU-Fördergelder auf die potentiellen Empfänger. Mit der Definition der Förderziele und der Architektur der Politik post-2020 wird zumindest eine Vorentscheidung für die Frage der Mittelverteilung getroffen. Es zeichnet sich derzeit ab, dass auch künftig alle Regionen abgestuft nach ihrer sozio-ökonomischen Entwicklung gefördert werden können. Die am stärksten benachteiligten Regionen werden auch weiterhin den größten Anteil der Fördermittel erhalten. Bei den Verhandlungen wird nicht nur ein Ausgleich zwischen rückständigen und reicheren Regionen diskutiert werden, sondern ebenso die thematischen Förderprioritäten, wie Maßnahmen zur Reduzierung des CO²-Ausstoßes oder die Förderung von Städten.
2. Eng verbunden mit der Frage der Mittelverteilung und der Prioritätensetzung der Förderpolitik ist die Frage nach der strategischen Ausrichtung der künftigen Kohäsionspolitik. Die jüngste Reform und deren Instrumente, wie die stärkere Ergebnisorientierung und Effizienzsteigerung, die thematische Konzentration oder die Ex-ante-Konditionalitäten, werden nicht mehr in Frage gestellt. Dennoch wird sich die bevorstehende Reformdebatte mit der Nachjustierung dieser Reformelemente befassen. Dabei wird die engere Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters, insbesondere mit den länderspezifischen Empfehlungen, im Mittelpunkt der Reformdiskussion stehen. Wenn die Kohäsionspolitik in den Dienst einer engeren gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik tritt (oder treten soll), dann wird erneut über das neue Instrument der makroökonomischen Konditionalität in Artikel 23 der ESI-Fonds-Verordnung diskutiert werden.
3. Zusätzlich wird der Aspekt der weiterführenden Flexibilisierung diskutiert werden müssen. Die Festschreibung der Förderziele und -prioritäten sowie der Finanzausstattung der Strukturfonds zu Beginn der siebenjährigen Förderperiode und die Probleme, diese Festlegungen an veränderte politische, ökonomische und soziale Rahmenbedingungen und Herausforderungen anpassen zu können, bedarf der Überprüfung.

Zugleich werden dann auch Möglichkeiten der effektiveren Verwendung europäischer Ressourcen durch verbesserte Synergien der Strukturfonds mit anderen europäischen Förderinstrumenten, wie beispielsweise im Bereich der Forschungsförderung, diskutiert werden.

Einem effizienteren Mitteleinsatz könnten auch neue Finanzinstrumente, also Kredite anstelle von Zuschüssen, dienen. Dabei wird dann auch über die Idee der Kommission verhandelt werden, die Strukturfonds eng mit dem Fonds für strategische Investitionen (EFSI), dem sogenannten Juncker-Fonds, zu verknüpfen. Die europäischen Strukturfonds decken weitgehend die gleichen Förderziele ab, die auch in Artikel 9 der EFSI-Verordnung als allgemeine Förderziele aufgeführt werden. Beide Fonds nehmen also Schlüsselrollen für Investitionen und für die

Schaffung von Wachstum und Beschäftigung ein. Allerdings unterscheiden sie sich deutlich in der Planung, Durchführung, Kontrolle und Evaluierung. Die Kommission sieht dennoch in der Parallelität der Förderziele von EFSI und ESIF eine Chance, beide Instrumente enger zu verkoppeln und auf verschiedenen Ebenen zu kombinieren.

4. Wenn die Verhandlungen über die Fortsetzung der strategischen Ausrichtung der Kohäsionspolitik post-2020 eine engere Verknüpfung mit dem Europäischen Semester ermöglichen sollten, dann wird zugleich auch über die Frage der Differenzierung der Förderpolitik sowie der Kontrolle und des Monitorings diskutiert werden. Die Kohäsionspolitik sollte flexibel genug sein, um auf neue Herausforderungen reagieren zu können und zugleich die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel zu garantieren. Wenn alle Regionen grundsätzlich förderfähig sind, aber in unterschiedlicher Intensität gefördert werden, dann werden einige Mitgliedstaaten und Regionen auch über eine Differenzierung des Verwaltungsaufwandes und der Bürokratielasten verhandeln wollen.

Die Vereinfachung und die Entbürokratisierung der Fondsverwaltung ist eine immer wieder kehrende Forderung, die auch in den anstehenden Verhandlungen über die nächste Förderperiode post-2020 auf der Tagesordnung stehen wird.

5. Fazit

Auch die nun beginnende Diskussion über die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik post-2020 wird von den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU vorbestimmt werden. Der Grundsatzkonflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern wird durch den Austritt Großbritanniens weiter an Schärfe zunehmen. Daneben zeichnet sich allerdings eine zweite Konfliktlinie ab, die vielleicht sogar den traditionellen Gegensatz zwischen Gebern und Nehmern überlagern könnte - ein Konflikt zwischen den Empfängern von Strukturfondsgeldern in Südeuropa und den Empfängern in Mittel- und Osteuropa könnte an der Frage der Solidarität bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise aufbrechen. Die Strukturfonds sollen noch stärker für die neuen Aufgaben bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise herangezogen werden können. Die bevorzugten Zielländer der Migration argumentieren, dass europäische Solidarität nicht einseitig interpretiert werden dürfe, sondern sich auch bei der Verteilung der Flüchtlinge zeigen müsse. Ob die Strukturfonds zu einem politischen Hebel für die Frage der Verteilung der Flüchtlinge werden, wird also ein Streitpunkt der Verhandlungen werden.

Die grundsätzliche Frage der Verknüpfung der europäischen Kohäsionspolitik mit anderen Politiken der EU, wird auch an einer noch engeren Einbindung in die wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters diskutiert werden. Die wirtschaftspolitische Bedeutung der Kohäsionspolitik ist mit der Reform für die Förderperiode 2014-2020 deutlich gewachsen. Die Zielvorgaben der Strukturfonds

wurden neu ausgerichtet und auf die Ziele der europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie Europa 2020 konzentriert.²⁸ Eine noch engere Verknüpfung der Förderprioritäten der Strukturfonds mit den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters wirft jedoch grundsätzliche Fragen nach der Planbarkeit, der Verlässlichkeit und der Vorhersehbarkeit der europäischen Mehrjahresprogramme auf. Mit der engeren Anbindung der Kohäsionspolitik an das Instrumentarium der wirtschaftspolitischen Koordinierung, wird zudem die Frage aufgeworfen, ob die europäischen Strukturfonds noch immer das Ziel der Konvergenz als höchste Priorität verfolgen; also den rückständigen Regionen mit europäischen Fördergeldern helfen, zu den wohlhabenderen Regionen aufzuschließen. Die europäische Kohäsionspolitik diene stets auch der Umverteilung.

Darüber hinaus wird darüber diskutiert werden müssen, wie die Flexibilität der Förderpolitik erhöht werden kann, um auch Möglichkeiten zu eröffnen mit Hilfe der Strukturfonds kurzfristig auf neue Herausforderungen und neue sozio-ökonomische Umstände reagieren zu können. Die europäische Kohäsionspolitik ist inzwischen zu einem integralen Bestandteil der sich etablierenden europäischen Wirtschaftspolitik geworden.²⁹ Die Debatte zur Zukunft der Kohäsionspolitik post-2020 wird hier eine neue Balance finden müssen.

Mit dem schrittweisen Funktionswandel der Kohäsionspolitik gingen neben der Steigerung der Effizienz zugleich auch eine deutliche Steigerung des Verwaltungsaufwandes und der Komplexität der Politik einher. Wurde die ESIF-Verordnung von der Kommission zunächst als Instrument der Vereinfachung und zum Bürokratieabbau verstanden, so zeigte die Implementierung der neuen Vorgaben der Verordnungen jedoch, dass die neuen Instrumente der Evaluation und des Monitoring sowie die Bestrebungen, Erfolge mit neuen Indikatoren belegen zu können und messbar zu machen, zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungs- und Bürokratieaufwand geführt haben. Der Systemwechsel und der Verwaltungsmehraufwand haben dann auch das Anlaufen der Förderprogramme und den Mittelabruf verzögert, einen erhöhten Personalbedarf gefordert und auch zu erhöhten Fehlerquoten geführt.

Im Kern wird es bei der anstehenden Debatte also um die Fortsetzung und Festigung der bereits mit der noch laufenden Förderperiode 2014-2020 eingeleiteten Modernisierung und dem langsamen Funktionswandel der Politik gehen. Die Ergebnisorientierung, die Effizienzsteigerung und die Verbindung mit dem Europäischen Semester wird nicht in Frage gestellt, sondern konsolidiert, weiter entwickelt und verbessert werden.

28 Vgl. *Becker/Müller* 2015 (Fn. 17).

29 Vgl. *Becker, Peter* 2015: Die Europäisierung der Wirtschaftspolitik. Eine neue EU-Politik im Werden, SWP-Aktuell 2015/A 44, April 2015.

9. Rezensionen

Die Vielfalt föderaler Kompetenzverteilung in Europa

Rudolf Hrbeek

Anna Gamper/ Peter Bußjäger/ Ferdinand Karlhofer/ Günther Pallaver/ Walter Obwexer (Hrsg.) 2016: *Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Politische Systeme, denen das Attribut „föderal“ zugeschrieben werden kann, weisen eine große Vielfalt auf. Die Studie von *Ronald L. Watts* („Comparing Federal Systems“, 3. Auflage 2008, McGill-Queen’s University Press, Montreal & Kingston) gibt einen beeindruckenden Überblick über diese Vielfalt. Seine Bestandsaufnahme bezieht sich auf „föderale Systeme“ in der ganzen Welt, von denen keines dem anderen gleicht, sondern jedes seine eigene Ausprägung hat. Die Unterschiede können sich unter anderem auf die jeweiligen Entstehungs- und Rahmenbedingungen beziehen oder auch in der Ausprägung der Organisationsstruktur des betreffenden Gemeinwesens zum Ausdruck kommen. Vergleichende Analysen föderaler Systeme sind deshalb vielversprechende und ergiebige Forschungsvorhaben.

Da föderale Systeme erfahrungsgemäß dynamischen Entwicklungen unterworfen sind, sich - vielfach im Gefolge von Anpassungsprozessen und systematisch betriebenen Reformbemühungen – verändern, ist auch dieser Wandel Gegenstand vergleichender Analysen. Wenn im konkreten Einzelfall eine Reform des betreffenden föderalen Systems auf der politischen Tagesordnung erscheint und (kontrovers) diskutiert wird, sind Merkmale anderer föderaler Systeme Orientierungspunkte der Diskussion und werden als Argumentationshilfen genutzt.

Auf diesem Hintergrund ist ein Forschungsprojekt angesiedelt, dessen Ertrag in der hier anzuzeigenden Veröffentlichung seinen Niederschlag gefunden hat. Die Initiator/-innen und Verantwortlichen dieses Projekts, zugleich die Herausgeber/-innen der Publikation, forschen und lehren an den Instituten für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Europarecht und Völkerrecht sowie Politikwissenschaft der Universität Innsbruck; sie arbeiten in dem von ihnen 2013 begründeten interdisziplinären Forschungszentrum Föderalismus der Universität Innsbruck zusammen. Sie haben das Projekt mit einem Team von Autorinnen und Autoren aus ganz Europa durchgeführt.

Das Projekt befasst sich mit einem spezifischen Aspekt föderaler Systeme, der Kompetenzverteilung, und zielt – wie *Anna Gamper* in ihrer Einführung ausführt – auf die vollständige Erschließung und den systematischen Vergleich aller föderalen Kompetenzverteilungssysteme in Europa. Angesichts der föderalen Systemen inhärenten Dynamik und dem daraus resultierenden Wandel in der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Einzelfalls ist eine aktuelle Bestandsaufnahme, wie sie hier beabsichtigt ist, zweifellos willkommen. Und weil Föderalismus-Forschung notwendig interdisziplinären Charakter hat, soll das Forschungsfeld – die Kompetenzverteilung – je getrennt einer verfassungsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Analyse unterzogen werden.

Die Einführung nennt als zweites wichtiges Ziel des Projekts, dass aus der vergleichenden Bestandsaufnahme Lehren für die Reform der Kompetenzverteilung im österreichischen Bundesstaat gezogen werden können und sollen. Für die Initiatoren des Projekts steht die Reformbedürftigkeit des österreichischen Föderalismus außer Frage.

Die Einführung informiert über die das Projekt leitenden Forschungsfragen, getrennt nach insgesamt acht für das Erkenntnisinteresse ganz allgemein einschlägigen Fragen einerseits, 34 sehr detaillierten Fragen andererseits. Beide Kategorien von Fragen geben den am Forschungsprojekt Beteiligten Orientierungspunkte, die insbesondere den angestrebten Vergleich der Kompetenzverteilungssysteme ermöglichen sollen. Dabei versteht es sich von selbst, dass bei der Bearbeitung der in der Tat sehr unterschiedlichen Einzelfälle nicht durchweg die Gesamtheit der Fragen zu beachten ist.

Der Ertrag des Projekts wird in einem mit etwa 850 Seiten sehr umfangreichen Sammelband präsentiert, der für die Zunft der Föderalismus-Forscher nicht zuletzt deshalb eine wichtige und nützliche Information und Arbeitsgrundlage ist, weil die einzelnen Beiträge den für die behandelten Staaten und Fälle jeweils aktuellen Stand der Kompetenzverteilung vermitteln. Angesichts der mit der Dynamik föderaler Systeme verbundener häufiger Reformen ist diese Aktualität wertvoll. Die Leser werden feststellen können, dass in Einzelfällen Veränderungen nach Abschluss des Projekts erfolgt sind oder vorbereitet werden.

Der Band ist in fünf Hauptteile gegliedert: (1) Im ersten Teil, „Bundesstaaten“ überschrieben, werden zunächst die Fälle Schweiz, Deutschland und Belgien – je getrennt in einer verfassungsrechtlichen und einer politikwissenschaftlichen Analyse – behandelt. Ein letzte Beitrag des ersten Hauptteils, von zwei Autoren aus unterschiedlichen Disziplinen gemeinsam verfasst, ist der Analyse von Bosnien und Herzegowina gewidmet, einem, wie die Autoren zutreffend sagen, außerordentlich komplizierten politischen System, das sie als „extrem dezentralisierten multinationalen Föderalstaat“ bezeichnen. (2) Im zweiten Teil, „Regionalstaaten“ überschrieben, werden zunächst die Fälle Italien, Spanien und Vereinigtes Königreich – wiederum je getrennt in einer verfassungsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Analyse – behandelt. Zwei weitere Beiträge widmen sich Beispielen von Grenzfällen in der Kategorie der Regionalstaaten: zum einen die Autonomien von Inselregionen (das sind, erstens, die „nordischen“ Inselregionen der Aaland-Inseln, der Färöer-Inseln und von Grönland; zweitens die portugiesischen Inselregionen der Azoren und von Madeira); zum zweiten die Autonomie der Vojvodina in der Republik Serbien. Der Einbezug dieser Grenzfälle illustriert die Vielfalt föderaler Systeme und wird, da sie weniger bekannt sind, für manchen Leser von besonderem Interesse sein oder wenigstens motivieren, diesen Grenzfällen mehr Aufmerksamkeit zu widmen. (3) Der dritte Teil ist dem Bundesstaat Österreich gewidmet und enthält insgesamt vier Beiträge: einen zur historischen Entwicklung der Kompetenzverteilung, einen zur gegenwärtig gültigen Kompetenzverteilung, einen zu den Aspekten Kompetenzgerichtsbarkeit und Kompetenz-Interpretation und einen zum „Verhandlungsföderalismus“, der aus politikwissenschaftlicher Sicht das Spannungsfeld von Verfassungsnorm und Verfassungsrealität ausleuchtet. (4) Der vierte Teil, „Europäische Union“ überschrieben, geht von der doppelten Prämisse aus, dass das politische System der EU,

verstanden als Mehrebenensystem, als Anwendungsfall föderaler Prinzipien und Strukturen gedeutet und analysiert werden kann und soll; und dass die Verschränkung(en) zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten – gerade auch im Bereich der Kompetenzverteilung – die Einbeziehung dieses Komplexes in das Projekt nicht nur nahelegt, sondern gebietet. (5) Der fünfte Teil, „Synopsis und Schlussfolgerungen“ benannt, enthält fünf resümierende Beiträge aus der Feder der fünf Herausgeber/-innen; zum einen mit zusammenfassenden Aussagen zu generellen Tendenzen und Entwicklungsperspektiven auf dem Gebiet der Kompetenzverteilung in föderalen Systemen, und zum zweiten mit Hinweisen auf „Impulse und Lehren“ für die Zukunft des österreichischen Bundesstaates.

Es ist im Rahmen dieser Rezension nicht möglich, alle 28 Beiträge im Einzelnen vorzustellen und zu würdigen. Im Folgenden soll deshalb, jeweils zusammenfassend, auf Befunde und Einschätzungen zu den behandelten Beispielfällen hingewiesen werden, die die Vielfalt in der Ausgestaltung föderaler Systeme bezüglich der Kompetenzverteilung deutlich erkennen lassen und die These von der dynamischen Entwicklung föderaler Arrangements einmal mehr bestätigen.

Die zwei Beiträge zur **Schweiz** (verfasst von *Bernhard Ehrenzeller/Kaspar Ehrenzeller* bzw. *Sean Mueller/Adrian Vatter*) diagnostizieren eine unsichere Gleichgewichtslage des Schweizerischen Föderalismus: Neben der Verlagerung von Kompetenzen auf den Bund ist auch ein verstärktes Engagement der Kantone in Form von interkantonalen Organisationen und Verträgen – man könne von der Existenz einer Vierten Ebene sprechen – zu verzeichnen. Die nach einem lange dauernden Entscheidungsprozess im Jahr 2008 in Kraft getretene Föderalismus-Reform NFA („Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen“) ist eine Kombination oder auch ein Nebeneinander von Reföderalisierung einerseits und Zentralisierung andererseits, die durch die Stärkung der vertikalen und der horizontalen Kooperation bestimmt wird. Auch die zwei Beiträge zu **Deutschland** (verfasst von *Stefan Oeter* und *Roland Sturm*) sehen Gefahren für die föderale Balance: zum einen durch den Autonomieverlust der Länder, zum zweiten durch die Vergemeinschaftung in der Europäischen Union. Regieren unter den Zwängen der für den deutschen Föderalismus typischen „Politikverflechtung“ sei möglich, weil eine „Kultur des Kompromisses“ entstanden sei, die sich in institutionalisierter Kooperation zwischen Bund und Ländern, aber auch der Länder untereinander zeige. Die in Stufen erfolgte Föderalismus-Reform habe keine wesentlichen Veränderungen bewirkt. Hauptproblem des deutschen Föderalismus sei die Finanzverfassung; hier fehle der „Gleichlauf“ von Aufgabenwahrnehmung einerseits und finanzieller Verantwortung andererseits.

Der belgische Föderalismus (Autoren/-innen der zwei Beiträge sind *Patricia Popelier* bzw. *Manfred Kohler/Bettina Petersohn*), der sich „als eine Form von Konfliktmanagement in einer geteilten Gesellschaft“ herausgebildet und entwickelt hat, sei dualistischer und dezentralisierender Natur, trage also konföderale Züge. Hauptmerkmale der Kompetenzverteilung seien Ausschließlichkeit und Asymmetrie. Die letzte Stufe der Staatsreform (2013/2014) habe den Teileinheiten zwar noch mehr Autonomie gegeben; dies werde aber durch mehr horizontale Kooperation ergänzt.

Soeren Keil und Jens Woelk versuchen in ihrem gemeinsam verfassten Beitrag, die „Kompetenzverteilung zwischen Staat und Entitäten in **Bosnien und Herzegowina**“ (so der Untertitel ihres Kapitels) zu analysieren und die Frage zu beantworten, wie es mit „der Suche nach einem funktionsfähigen, akzeptierten Gesamtsystem“ bestellt ist. Dieses aus drei konstituierenden Völkern und zwei Entitäten (die serbisch bestimmte Republik Srpska und die Föderation von Bosnien und Herzegowina mit ihrerseits zehn Kantonen) bestehende Gesamtsystem ist eine ganz besondere Spielart eines föderalen Konstrukts; die „bosnische Staatlichkeit“ sei bis auf weiteres eine offene Frage.

Die zwei Beiträge zu **Italien** (verfasst von *Esther Happacher* und *Günther Pallaver/Marco Brunazzo*) geben, an zwei deutlich unterschiedlichen Kategorien von insgesamt 20 Regionen, einen Überblick über die schrittweise Entwicklung hin zur Gewährleistung von Autonomierechten; die fünf Regionen mit Sonderstatut haben sehr viel mehr Eigen-Kompetenzen. Sie beschreiben sodann die – letztlich ergebnislos gebliebenen – Bemühungen um eine Weiterentwicklung hin zu einem „semiföderalen“ Regionalstaat mit zunehmender Asymmetrie sowie, in jüngster Vergangenheit, eine deutliche Re-Zentralisierung. In beiden Beiträgen wird von Pendelbewegungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Territorialstruktur gesprochen. Die zwei Beiträge zu **Spanien** (die Autoren sind *Xabier Arzoz* sowie *César Colino/Augustias Hombrado*) erläutern das einzigartige Modell des Autonomiestaats, mit dem versucht wird, Homogenität und Vielfalt miteinander zu verbinden. Die überaus komplexe Kompetenzverteilung – die Autonomien unterscheiden sich in den ihnen zustehenden Kompetenzen – führt dazu, dass der Verfassungsgerichtshof stark und maßgebend bei der Kompetenzauslegung und -kontrolle tätig wird. Bei der Machtteilung bzw. beim Versuch, ein Gleichgewicht zwischen den beiden Polen Dezentralisierung (bis hin zu Autonomieforderungen) und Homogenisierung (vielfach mittels Koordination) zu finden, spielen formelle und informelle Prozesse gleichermaßen eine wichtige Rolle. Zwei Beiträge sind darüber hinaus dem **Vereinigten Königreich** gewidmet (Autoren sind *Chris Himsworth* und *Malcolm Harvey*). Die Autoren erläutern „die Evolution der Devolution“, die als asymmetrisch und interimistisch charakterisiert wird. Was die Asymmetrie betrifft, werden die deutlich unterschiedlichen Fälle von Schottland, Wales und Nordirland erläutert, aber auch auf die bislang eher ausgeklammerte Frage nach der Stellung des Landesteils „England“ hingewiesen. Und was das Interimistische betrifft, unterstreichen beide Beiträge, dass der Prozess der *devolution* ganz und gar nicht abgeschlossen, die künftige Struktur des Vereinigten Königreichs also offen ist. Der BREXIT wird als ein Faktor identifiziert, der diesen Prozess maßgebend beeinflussen wird.

Maria Ackrén analysiert in ihrem Beitrag die konstitutionellen und politischen Entwicklungen von **Inselautonomien** und stellt die nordischen Inselregionen (**Aaland-Inseln, Färöer-Inseln, Grönland**) den portugiesischen (**Azoren und Madeira**) vergleichend gegenüber. Sie verfolgt für jeden einzelnen Fall die konstitutionellen Entwicklungspfade und die Merkmale im Verhältnis zum jeweiligen Zentralstaat, einschließlich der Verfahren zur Änderung des Autonomiestatus. Sehr detailreich werden die Beziehungen zur Europäischen Union, als besonderes Beispiel für die Ausübung der Kompetenzen, dargestellt und erläutert. Alle fünf Inselregionen werden als Beispiele für

asymmetrische Föderationen präsentiert und in ihren je spezifischen Besonderheiten erläutert. Der Beitrag von *Marija Radosavljevic* und *Srdjan Djordjevic* befasst sich weiterhin mit der Autonomie der Provinz **Vojvodina** im verfassungsrechtlichen System der Republik Serbien; er erläutert sehr detailliert, dass und warum die Vojvodina dem Typus einer Region mit Gesetzgebungshoheit zugerechnet werden kann; er verweist aber auch auf die Grenzen, die der Provinz diesbezüglich gesetzt sind.

Der dritte Hauptteil, der den Bundesstaat **Österreich** zum Gegenstand hat, enthält vier Beiträge. Alle vier Autor/-innen stimmen darin überein, dass die Kompetenzverteilung im österreichischen Bundesstaat reformbedürftig ist. Ein Ziel des Forschungsprojekts war, wie bereits ausgeführt, aus der vergleichenden Analyse von Kompetenzverteilungssystemen Orientierungspunkte für eine solche Reform zu gewinnen. *Martin P. Schennach* unterstreicht in seiner ausführlichen Beschreibung der historischen Entwicklung der Kompetenzverteilung die durchgängige Dominanz des Bundes gegenüber den Ländern als ein Muster, das sich in die Zeiten der Monarchie zurückverfolgen lässt. *Peter Bußjäger* erläutert außerordentlich detailliert (auch in Tabellenform zusammengefasst) die sehr unübersichtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern; arbeitet die starke Verflechtung in den Vollziehungsstrukturen heraus und spricht resümierend von einer „beispiellosten Zersplitterung“ der Kompetenzverteilung, was er kurz am Beispiel des Umweltschutzes illustriert. *Anna Gamper* befasst sich in ihrem Beitrag sehr differenziert mit den Aspekten Kompetenzkontrolle und Kompetenzinterpretation, arbeitet die hierfür zentrale Rolle des Verfassungsgerichtshofs heraus und diskutiert die für die Interpretation zur Anwendung kommenden Methoden. Sie resümiert, dass sich der VfGH „nicht grundsätzlich als zentralistisches Gericht“ erwiesen habe, was indessen nichts an der Notwendigkeit ändere, die Kompetenzverteilung als solche zu reformieren. *Ferdinand Karlhofer* etikettiert die österreichische Spielart des Bundesstaates als „Verhandlungsföderalismus“. In dem stark unitarisch ausgeprägten Bundesstaat – für den unverändert die Verfassung aus den 1920er Jahren gelte – spielten informelle Regeln und Arrangements eine wichtige Rolle: Zur Abmilderung der Kräfte-Asymmetrie zwischen Bund und Ländern trage, neben der mittelbaren Bundesverwaltung, die Institution der Landeshauptleute und die von ihnen gebildete Landeshauptleutekonferenz (die LHK als informelle Koordinierungsinstanz, nicht als Verfassungsorgan) bei. Der Autor unterstreicht in diesem Zusammenhang die Bedeutung politischer Parteien „als integrative Klammer im Bundesstaat“ und nennt Österreich einen „Parteienbundesstaat“. Reformen seien nur auf dem Weg von Verhandlungen möglich. Da sich die dabei ausschlaggebenden Akteure – Parteien und LHK – gegenseitig blockieren würden, gebe es wenig Chancen für eine Reform. Das Ende des für Österreich lange prägenden Zweiparteiensystems und das Entstehen neuer Koalitionsmuster im Gefolge des Aufkommens weiterer Parteien wirken sich hier zusätzlich aus und fördern die „Erosion des Realföderalismus“.

Der vierte Hauptteil behandelt mit vier Beiträgen die **Europäische Union**. *Hans-Peter Folz* arbeitet in seinem Beitrag heraus, dass die Kompetenzverteilung in der EU föderalen Vorbildern folgt, eine föderale Deutung der Integrationsgemeinschaft also berechtigt ist. Die Struktur der EU-Kompetenzordnung werde aber – anders als in „tra-

ditionellen“ föderalen Arrangements – durch funktionale Kompetenzen geprägt. Angesichts der Dynamik im Prozess der institutionellen Entwicklung der EU konnte bislang auch noch kein Gleichgewicht zwischen der Ebene der Union und der Ebene der Mitgliedstaaten verwirklicht werden. Eine stabile föderale Balance zu finden, bleibt wegen der generell allen föderalen Arrangements innewohnenden Dynamik indessen auch für etablierte Föderalstaaten eine permanente Herausforderung. *Rudolf Streinz* thematisiert die Auswirkungen der Kompetenzverteilung in der Union auf die Kompetenzordnung der Mitgliedstaaten, sowohl in der horizontalen (das Verhältnis Regierung-Parlament betreffend) als auch in der vertikalen (das Verhältnis Bund-Länder im deutschen und im österreichischen Bundesstaat betreffend) Dimension. Und er analysiert die Kompensationsmaßnahmen – also die Verfahren der Beteiligung nationaler Parlamente und der föderalen Einheiten –, die in den beiden Bundesstaaten eingeführt worden sind. *Walter Obwexer* analysiert, wie die Kompetenzverteilung kontrolliert und interpretiert wird; sein Hauptaugenmerk gilt dabei dem EuGH. Er konstatiert für die letzten Jahrzehnte eine dynamische Auslegung der Kompetenzordnung zugunsten der Union – hier sei der EuGH (als „Verfassungsgericht“ der EU) Integrationsmotor gewesen –; neuerdings nehme der EuGH mehr die Rolle eines Schiedsrichters zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten wahr. Der Beitrag thematisiert auch – am Beispiel des deutschen und des tschechischen Beispiels – die Rolle nationaler Verfassungsgerichte und insbesondere ihr Verhältnis zum EuGH. *Annegret Eppler* schließlich referiert und diskutiert, auf breiter Kenntnis der einschlägigen Literatur, politikwissenschaftliche Ansätze zur Erklärung der Dynamiken (im Sinn von mehr oder weniger Integration) im EU-Mehrebenensystem; ihre Aufmerksamkeit gilt dabei dem Verhältnis von drei Ebenen (EU, national, subnational) zueinander.

Der „Synopsis und Schlussfolgerungen“ betitelte fünfte Hauptteil enthält insgesamt fünf Beiträge aus der Feder der fünf Herausgeber/-innen. *Anna Gamper* arbeitet, aus der Sicht der Verfassungsrechtlerin, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der im Projekt bearbeiteten Systeme föderaler Kompetenzverteilung heraus und geht dabei auf verschiedene Haupt-Aspekte ein. Für das Anliegen des Gesamtprojekts besonders interessant ist der Befund, dass sich die Kompetenzverteilung ganz generell im Umbruch befindet, dabei aber gegenläufige Tendenzen ausgemacht werden können, die zwischen einer Stärkung der regionalen Einheiten und dem stärker werdenden Gewicht des Gesamtstaates oszillieren. Eine Entwicklung zum „Exekutivföderalismus“ sowie die immer stärkere Verbreitung von Formen der Zusammenarbeit seien unverkennbar. Das generelle Fazit lautet, dass kein System der Kompetenzverteilung als „perfektes Vorbild“ für andere Bundes- und Regionalstaaten dienen könne, dass sich aus dem Vergleich aber eine „Negativschablone“ erarbeiten lasse, „welche Schwächen alle Kompetenzverteilungen vermeiden sollten.“ *Günther Pallaver* sieht, ganz ähnlich, eine große Verschiedenheit und viel Dynamik bei der Kompetenzverteilung in den untersuchten Fallbeispielen; die Überschrift seines Beitrags nennt dazu „Dauerreform und schleichende Zentralisierung“ als Merkmale. Sein besonderes Augenmerk gilt der Bedeutung der jeweiligen gesellschaftlichen Basis (insbesondere: Fragmentierungen), der Funktion politischer Parteien (gerade auch von Regionalparteien) sowie der Ausbreitung von

(vielfach auch informellen) Kooperations- und Koordinationsmustern. *Peter Bußjäger* fasst zusammen, welche Lehren sich für eine Reform in Österreich ergeben. Seine Handlungsempfehlungen lauten: die Zahl der Kompetenztatbestände reduzieren; die Generalklausel bei den Ländern ansiedeln, was einen Zentralisierungsschub verhindert; die Zahl der Kompetenztypen nach deutschem Vorbild reduzieren und die konkurrierende Zuständigkeit am Subsidiaritätsprinzip orientieren; überprüfen, ob den Ländern nicht bestimmte Aufgaben – wie Bildung und innere Sicherheit – wie in anderen Föderalstaaten zugewiesen werden sollten; die Verfassungsautonomie der Länder stärken. *Ferdinand Karlhofer* hält in Österreich allenfalls inkrementellen Wandel für möglich. Weil Reformmaßnahmen nur das Ergebnis von Aushandlungsprozessen sein können, müssten die Hauptakteure zu einem Wandel und einer durchgreifenden Reform bereit sein (was er in seinem Beitrag im dritten Hauptteil bezweifelt). Außerdem stellt er die Frage, ob und inwieweit die Öffentlichkeit in die Reformdiskussion eingebunden ist, ob es also ein föderalistisches Bewusstsein gibt. *Walter Obwexer* schließlich versucht, Perspektiven für eine gewandelte Kompetenzverteilung im EU-System aufzuzeigen. Sechs Jahrzehnte lang seien in erster Linie Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die Union übertragen und von dieser umfassend in Anspruch genommen worden. Unionsrecht habe damit einen starken Einfluss auf das Recht der Mitgliedstaaten. Sollte der BREXIT eine unionsinterne Reform auslösen, sollte „neben einer neuerlichen Vertiefung in weiteren Bereichen auch eine Rückübertragung von Kompetenzen angedacht werden“. Das gelte insbesondere für Bereiche, die unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 5, Abs. 3 EUV „von den Mitgliedstaaten ausreichend und von der Union nicht besser geregelt werden können.“

Wer akzeptiert, dass Föderalismusforschung einen interdisziplinären Charakter hat, wird die in diesem Sammelband präsentierten Ergebnisse eines Forschungsprojekts zur föderalen Kompetenzverteilung in Europa begrüßen. Die ausgewählten Einzelbeispiele wurden jeweils aus rechtswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Perspektive von ausgewiesenen Experten analysiert. Der Anspruch, eine so aktuell wie mögliche Bestandsaufnahme vorzulegen, ist eingelöst. Die Bestandsaufnahme bezieht sich nicht nur auf die verlässliche Information zum jeweiligen Stand der Kompetenzverteilung; sie schließt auch kritische Reflektionen über Stärken und Schwächen der Kompetenzverteilung sowie Perspektiven künftiger Entwicklungen ein. Der Einbezug der EU-Dimension trägt dem engen Verbund von Union und EU-Mitgliedstaaten (wo geboten, einschließlich der jeweiligen subnationalen Ebene) Rechnung. Der Band stellt insofern auch einen aktuellen Beitrag zur gleichfalls interdisziplinär ausgerichteten Europaforschung dar.

Die Rolle der Städte in der Europäischen Energiepolitik: Ein interessanter Band über Theorie und Praxis des EU- Mehrebenensystems

Martin Große Hüttmann

Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt und Anne Tews (Hrsg.) 2016: *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb*, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 95, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Als sich die Pariser Klimakonferenz im Dezember 2015 nach schwierigen Verhandlungen auf ein internationales Abkommen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs einigen konnte, wurde dies weltweit gefeiert und als Startpunkt für eine globale Energietransformation beschrieben. Die politische Ebene, die für den tatsächlichen Erfolg der Pariser Pläne verantwortlich sein würde, geriet dabei etwas aus dem Blick – das ist die Ebene der Städte und Gemeinden. Genau hier setzt der Band an, der hier rezensiert werden soll. Die Darmstädter Politikwissenschaftler/innen Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt und Anne Tews haben die Vorträge einer interdisziplinären Konferenz, ergänzt um zwei zusätzliche Beiträge, in diesem Band versammelt. Viele der interessanten Beiträge folgen der Prämisse, dass die Städte ein hohes Innovationspotential auf den Feldern der Energiepolitik und –technik besitzen, etwa im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und der Förderung erneuerbarer Energien. Eine besondere Rolle kommt hierbei den Kommunen in Deutschland zu, weil kommunale Unternehmen und Stadtwerke für die Bereitstellung und Verteilung von Energie traditionell eine wichtige Rolle spielen und im Zuge der Rekommunalisierung noch größere Bedeutung bekommen. Die Kommunen nehmen im europäischen „Mehrebenensystem“, wie die Herausgeber/innen in der Einleitung aufzeigen, ganz unterschiedliche Rollen ein: Sie sind zum einen Adressaten politischer Entscheidungen, die auf internationaler, europäischer oder nationaler Ebene getroffen werden (und an denen sie in der Regel nur sehr indirekt beteiligt sind), sie dienen darüber hinaus als Dialogplattform, sie fungieren als Netzwerkakteure, Innovationstreiber und sie sind Träger von Kampagnen und spielen eine wichtige Rolle als Berater, zum Beispiel für die Bürgerinnen und Bürger. Die Kommunen und lokalen Akteure sind auf dem Gebiet der Energiepolitik wichtige Mitglieder eines „überlokalen Handlungsraumes“, in dem sie, weit über die eigenen Stadtgrenzen hinaus, aktiv werden; die Bildung Europäischer Metropolregionen oder die Beteiligung an einem Konvent der Bürgermeister sind Beispiele solcher Netzwerke. Die Autorinnen und Autoren des Bandes folgen dabei einem breit gefassten Verständnis von Energiepolitik; das ist plausibel, weil moderne Energiepolitik als eine Querschnittsaufgabe verstanden wird. Energiepolitische Bezüge finden sich in der Wohnungspolitik, Stadtentwicklung, bei Maßnahmen zur Mobilität und auch in der Verkehrspolitik – um nur die wichtigsten zu nennen. Darüber hinaus war in den letzten Jahren zu beobachten,

dass einzelne Städte wie München, Nürnberg, Frankfurt oder Tübingen eigene ehrgeizige energiepolitische Ziele verfolgen und sich ein bestimmtes Image geben, um Unternehmen wie Neubürger anzuziehen. Die neun Einzelbeiträge des Bandes widmen sich den unterschiedlichen energiepolitischen Rollen, die Städte im EU-Mehrebenensystem übernehmen. Neben Beiträgen, die sich etwa mit der Thematik unter einer „europäischen“ Perspektive befassen, finden sich zahlreiche Kapitel – und das zeichnet diesen Band in besonderer Weise aus –, die von der kommunalen Praxis zu berichten wissen und zum Beispiel über die energie- und klimapolitischen Strategien der Stadt München oder über die Verbreitung innovativer energiepolitischer Lösungen informieren.

Der Band vermittelt durch seine gelungene Kombination aus genuin wissenschaftlichen Analysen und sehr informativen Einblicken und Darstellungen der Klima- und Energiepolitik der Städte aus Sicht von Praktikern einen sehr willkommenen Überblick über Energiepolitik im Mehrebenensystem der EU und den Chancen, die sich daraus für die kommunale Ebene ergeben. Als der neu gewählte US-amerikanische Präsident Donald Trump kurz nach seinem Amtsantritt den Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen ankündigte, waren viele Beobachter auf beiden Seiten des Atlantiks froh zu hören, dass einige Bundesstaaten und Städte in den Vereinigten Staaten angekündigt haben, dass sie an den Pariser Zielen festhalten wollen. Hier bieten sich also neue, transatlantische Perspektiven für eine kommunale Energie- und Klimapolitik.

Die Autorinnen und Autoren

Alexander Arens, M.A.: Assistent/Doktorand, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Schweiz.

Tobias Arnold, M.A.: Assistent/Doktorand, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Schweiz.

Dr. Peter Becker: Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Prof. Dr. Arthur Benz: Professor für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Darmstadt.

Christian Böttcher M.A.: Junior Researcher, Innsbruck Center for European Research, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Österreich.

Prof. Dr. Jörg Broschek: Associate Professor and Canada Research Chair in Comparative Federalism and Multilevel Governance, Department of Political Science, Wilfried Laurier University, Waterloo, Canada.

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger: Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck, Österreich, Direktor des Instituts für Föderalismus, Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut Benden.

Prof. Dr. Jürgen Dieringer: Andrassy Universität Budapest und KU Leuven, Ungarn.

Malu Dreyer: Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz, Präsidentin des Bundesrates (01.11.2016 – 31.10.2017).

Prof. Dr. Michael Eilfort: Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin; Honorarprofessor, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen.

Prof. Dr. Annegret Eppler: Professorin für Öffentliches Recht, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, Deutschland; Senior Fellow, Innsbruck Center for European Research, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Österreich.

Dr. Franz Fallend: Senior Scientist, Fachbereich Politikwissenschaft und Soziologie, Universität Salzburg, Österreich.

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper: Institut für öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Forschungszentrum Föderalismus, Universität Innsbruck, Österreich.

Michael Gerner M.A.: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, unter anderem in der grenzüberschreitende Zusammenarbeit tätig; Lehrbeauftragter an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg.

Dr. Fabrice Gireaud, M.A.: Lehrkraft für besondere Aufgaben, Fakultät II - Natur- und Sozialwissenschaften / Fach: Politikwissenschaft, Universität Vechta.

Alexander Gorskiy, LL.M.: Diplom-Jurist (Moskau), Doktorand, wiss. Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, Juristische Fakultät, Universität Tübingen.

Vanessa Götzner M.A.: Junior Researcher und Doktorandin, Innsbruck Center for European Research, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Österreich.

Martin Große Hüttmann: Akademischer Oberrat, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen; geschäftsführendes Mitglied des Vorstands des EZFF.

Prof. Dr. Norbert Grube: Zentrum für Schulgeschichte, Pädagogische Hochschule Zürich, Schweiz.

Prof. Dr. Ines Härtel: Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungs-, Europa-, Umwelt-, Agrar- und Ernährungswirtschaftsrechts, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Richterin am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke: Geschäftsführendes Präsidialmitglied Deutscher Landkreistag, Berlin; Fachbereich Rechtswissenschaften, Universität Osnabrück.

Prof. Dr. Nikolaos-Komninos Hlepas: Fachbereich für Politikwissenschaft und Öffentliche Verwaltung, Universität Athen, Griechenland.

Dr. Tilman Hoppe, LL.M.: Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Berlin.

Prof. em. Dr. Rudolf Hrbek: Sprecher des Vorstands des EZFF; Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Maria-Artemis Kolliniati M.A., M.Sc.: Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt und Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Dr. Jörg König: Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin; Schwerpunktthemen: Europa, Energie, Wettbewerb, Wachstums- und Entwicklungspolitik.

Prof. Dr. Sabine Kropp: Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin, Projektleiterin, Leiterin des Arbeitsbereichs „Politisches System der BRD“.

Dr. Sven Leunig: Lehrkraft für besondere Aufgaben, Institut für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Univ. Prof. Dr. Andreas Maurer: Professor und Jean Monnet Chair, Innsbruck Center for European Research, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Österreich; Senior Fellow, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin/Brüssel, Deutschland/Belgien.

Dr. Simon Meisch: Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Dr. Sean Mueller: Assistent, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Schweiz.

Prof. Dr. Ursula Münch: Direktorin, Akademie für Politische Bildung, Tutzing; Professorin, Politikwissenschaft (unter besonderer Berücksichtigung der Innenpolitik und Vergleichenden Regierungslehre), Universität der Bundeswehr München.

Prof. Dr. Klaus-Jürgen Nagel: Professor für Politikwissenschaft, Akademische Koordinationseinheit Politik- und Sozialwissenschaften, Universität Pompeu Fabra, Barcelona, Spanien.

Dr. Thomas Petersen: Projektleiter am Institut für Demoskopie Allensbach, Privatdozent an der Technischen Universität Dresden.

Prof. em. Dr. Wolfgang Renzsch: Institut für Gesellschaftswissenschaften, Otto-von-Guericke Universität Magdeburg.

Priv.-Doz. Dr. Werner Reutter: Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig.

Prof. Dr. Sabine Riedel: Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und außerplanmäßige Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Magdeburg.

Dr. Jasmin Riedl (geb. Röllgen): Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr München.

Prof. Dr. Horst Risse: Staatssekretär, Direktor beim Deutschen Bundestag, Berlin.

Dr. Henrik Scheller: Teamleiter "Finanzen", Arbeitsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Mitherausgeber des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen.

Dr. Hans-Jörg Schmedes: Referatsleiter in der Berliner Senatskanzlei sowie Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität zu Berlin und der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Dr. Otto Schmuck: Leiter der Europaabteilung der Landesvertretung Rheinland-Pfalz a.D., Lehrbeauftragter der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Vizepräsident der Union Europäischer Föderalisten.

Dr. Christoph Schramek: Institut für Föderalismus, Universität Innsbruck, Österreich.

Dr. Johannes Schuhmann: Sozialwissenschaftliches Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Projektmitarbeiter; derzeit Projektleiter GIZ.

Prof. Dr. Christian Seiler: Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Tübingen und Mitglied des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg.

Philipp Stolzenberg M.A.: Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt.

Dr. Wilfried Swenden: University of Edinburgh, Centre for South Asian Studies and Politics and International Relations.

Dr. Georgios Terizakis: Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz, Büchenbeuren-Scheid.

Dr. Hendrik Träger: Lehrkraft für besondere Aufgaben, Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig.

Prof. Dr. Adrian Vatter: Ordentlicher Professor am Lehrstuhl für Schweizer Politik, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Schweiz.

Prof. Dr. iur. Bernhard Waldmann: Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg i.Ue.; Vizedirektor des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg i.Ue., Schweiz.

Dr. Stephanie Weiss: Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Collegium Carolinum, Forschungsinstitut für die Geschichte Tschechiens und der Slowakei, München.

Carolin Zwilling, Ass. iur.: Senior Researcher am Institut für vergleichende Föderalismusforschung der Europäischen Akademie Bozen (eurac research), Italien.