

Band 12

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus 2011

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

Jahrbuch des Föderalismus 2011 **Band 12**

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

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster

Dr. Martin Große Hüttmann

Professor Dr. Rudolf Hrbek

Professor Dr. Sebastian Kinder

Professor Dr. Martin Nettesheim

Professor Dr. Barbara Remmert

Professor Dr. Oliver Schlumberger

Professor Dr. Josef Schmid

Professor Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum

Professor Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:
Annica Starke M. A.

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus 2011

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://www.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-6778-9

ISSN 1616-6558

1. Auflage 2011

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
1. BEITRÄGE AUS DER POLITIK	
Bildungs- und Wissenschaftspolitik im Kontext der föderalen Ordnung <i>Annette Schavan</i>	17
2. THEMEN DER FORSCHUNG	
Der Mehr-Ebenen-Staat: Eine Herausforderung der (deutschen) Föderalismusforschung <i>Charlie Jeffery</i>	29
Zentralisierung von Kompetenzen durch die europäische Beihilfenkontrolle <i>Wolfgang Kerber</i>	44
Der Status der Bundeshauptstädte: Plädoyer für eine vergleichende Hauptstadtforschung <i>Klaus-Jürgen Nagel</i>	57
Dezentalisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentalisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England <i>Renate Reiter/Falk Ebinger/Stephan Grohs/Sabine Kuhlmann/ Jörg Bogumil</i>	67
Alexandre Marc und der „Integrale Föderalismus“ <i>Hartmut Marhold</i>	83
Entfaltung nichthoheitlicher Föderalstrukturen? <i>Ines Härtel</i>	96
Oberziele versus Aufgaben für die föderative Mittelebene: eine Strukturierung und eine Wachstumsperspektive <i>Horst Zimmermann</i>	111
Verschränkte Verfassungsräume: das Homogenitätsprinzip in Bund und Land <i>Holger P. Hestermeyer</i>	127
3. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS	
Gesetzgebungsqualität durch Föderalismus in bewegten Zeiten <i>Claus-Peter Clostermeyer/Astrid Exo</i>	143

Der deutsche Kulturföderalismus als verfassungsrechtliche Herausforderung <i>Volker Haug</i>	153
Gemeindefinanzreform 2010/2011: ein Zwischenbericht zu Modellen und finanzpolitischer Wirklichkeit <i>Dörte Diemert</i>	168
Politikverflechtung im Verhandlungsprozess der Föderalismusreform II <i>Domonic Heinz</i>	181
„Stuttgart 21“: Prellbock für den Bundesstaat? Zur Vereinbarkeit von kooperativem Föderalismus und nicht-repräsentativen Formen der Demokratie <i>Sabine Kropp</i>	192
Föderalismusreform 1969: Warum die Länder ihre Hochschulgesetzgebungskompetenz dem Bund überließen und in der Föderalismusreform 2006 (teilweise) wieder zurückholten <i>Tobias Hoymann/Ursula Münch</i>	205
 4. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE	
Staat ohne Regierung: die belgischen Föderalwahlen 2010 und ihre Folgen <i>Matthias Chardon</i>	221
Mit Petitionen näher an den Bürgern? Erfahrungen des schottischen Parlaments und der walisischen Verfassung <i>Johannes Fritz/Roland Sturm</i>	230
Einer für alle, alle für einen? Eine finanzföderalistische Zwischenbilanz rund um das Jubiläum „150 Jahre italienische Staatseinheit“ <i>Elisabeth Alber</i>	242
Verfassungsrechtliche Schuldenbremsen und neue Haushaltsregeln in Italien <i>Cristina Fraenkel-Haeberle</i>	255
Regionale Identität und föderalistisches Bewusstsein in Österreich <i>Peter Bußjäger/Gilg Seeber</i>	268
20 Jahre Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik in Rumänien <i>Karen Schlüter</i>	281
Self-Government Reforms and Public Support for Spain's Territorial Model: Changes and Stability (1992-2010) <i>Mireia Grau Creus</i>	292
What now for the Autonomic State? Muddling through growing tensions amidst the aftermath of the Court's Ruling and the painful fiscal crisis <i>César Colino</i>	309

Behördenlandschaft im Wandel: Ausgewählte Entwicklungstendenzen im Verwaltungsorganisationsrecht in den Schweizer Kantonen <i>Andreas Stöckli/Thomas Meier</i>	323
5. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE	
Multi-level Governance in Mexiko: New Federalism oder Föderalismus korporatistischer Prägung? <i>Patricia Graf</i>	339
Der Sudan ist tot – es lebe der Sudan: Die Zukunft des Föderalismus im Herzen Afrikas <i>Olaf Leiß</i>	351
6. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA	
Neuere Entwicklungen am trinationalen Oberrhein <i>Hans Martin Tschudi</i>	365
Die EU-Strategie für den Ostseeraum <i>Carsten Schymik</i>	378
Das Gemeinsame Zentrum Schwandorf: ein Beispiel für deutsch-tschechische Polizei- und Zollzusammenarbeit <i>Stephan Klinkenberg</i>	390
Chancen und Probleme der grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Zusammenarbeit am Beispiel von Zwillingstädten in Grenzgebieten <i>Jarosław Jańczak</i>	399
Die EU-Strategie für den Donaauraum: Ziele erreichen, indem man Probleme umschifft <i>Katrin Böttger</i>	411
7. EUROPÄISCHE UNION / EUROPÄISCHE INTEGRATION	
Vergaberechtliche Freiräume für interkommunale Kooperationen: der EuGH in Sachen <i>Conditel Brabant</i> und <i>Stadtreinigung Hamburg</i> <i>Gerald G. Sander</i>	423
Die Rolle der Kohäsionspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems <i>Gerhard Stahl/Christian Gsodam</i>	436
Die Europäisierung der Polizeikooperation <i>Julian Siegl</i>	446

Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil. Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg <i>Gabriele Abels/Annegret Eppler</i>	457
Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle: Bilanz nach einem Jahr des Bestehens des neuen Instruments <i>Ute Müller</i>	471
Kommunales Mit-Regieren im EU-Mehrebenen-System: Institutionalisierungsprozesse der informellen Interessenvertretung am Beispiel des Europabüros der baden-württembergischen Kommunen <i>Florian Domansky</i>	487
Der Ausschuss der Regionen 2010/2011 <i>Otto Schmuck</i>	500

8. REZENSIONEN

Politikverflechtung zwischen Gemeinschaftsaufgaben, Föderalismusreform I und EU-Entscheidungsfallen: eine Sammelrezension zu drei Neuerscheinungen <i>Dominic Heinz</i>	515
„Multi-level Governance“: ein neues Handbuch zum Stand der Forschung <i>Martin Große Hüttmann</i>	519

Die Autoren	521

Vorwort

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

Das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes weiter, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, das dem Leser – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll.“ Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Aus den Reaktionen auf die ersten elf Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den zwölften Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in acht Hauptabschnitte wird beibehalten.

In der einleitenden Rubrik „*Beiträge aus der Politik*“ äußert sich die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Prof. Dr. Annette Schavan, zur viel diskutierten Frage nach den verfassungsrechtlichen und politischen Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Bildungspolitik. Sie betont, dass die Föderalismusreform I – ohne Ausrichtung auf bildungspolitische Ziele – eine Neuordnung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Bildungsbereich vorgenommen habe. Die als „Kooperationsverbot“ bezeichneten

neuen Regeln hätten dazu geführt, dass die Bildungslandschaft noch unübersichtlicher geworden sei; mit der Folge, dass der Bildungsföderalismus an Akzeptanz verloren habe. Sie fordert, darüber nachzudenken, „wie wir die Zusammenarbeit von Bund und Ländern verantwortungsvoll weiterentwickeln können“ und präsentiert ihre eigenen Überlegungen und Vorschläge. Nachdem bereits die Föderalismusreform II die strikte Begrenzung der Investitionshilfen des Bundes gelockert habe, sollte „nach dem Vorbild der erfolgreichen gemeinsamen Wissenschafts- und Forschungsförderung von Bund und Ländern auch eine gemeinsame Bildungsförderung zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungswesens im Grundgesetz verankert werden.“ Frau Schavan schlägt einen neuen Artikel 91b Abs. 2 GG („Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zusammenwirken“) als bildungspolitische Ergänzung der bisherigen Föderalismusreform vor. Sie verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die neue Bildungsverfassung der Schweiz von 2006 die Koordinierungspflicht der Kantone untereinander sowie zwischen Bund und Kantonen für den gesamten Bildungsbereich festgeschrieben habe; und sie nennt die Anwendung der sog. „Offenen Methode der Koordinierung“ in der EU als weiteres Vorbild. Es gehe nicht um eine Zentralisierung von Bildungspolitik, sondern um die Schaffung und Praktizierung einer verbesserten Kooperationskultur, die nicht zuletzt auch durch die Einrichtung eines Bildungsrates unterstützt werden könnte.

Die insgesamt acht Beiträge im Abschnitt „*Themen der Forschung*“ illustrieren die Breite und den Reichtum der gegenwärtigen Forschungslandschaft: die Beiträge kommen aus unterschiedlichen Disziplinen; sie sind teilweise im Rahmen größerer Projekte entstanden; die vergleichende Forschung erweist sich als besonders anregend und ergiebig. Der erste Beitrag kritisiert in grundlegender Weise einen „methodischen Nationalismus“, der darin bestehe, dass Entwicklungen auf subnationaler Ebene (in Deutschland also: auf Länder-Ebene) nicht genügend beachtet würden; demgegenüber sei es erforderlich, ein differenziertes Verständnis des deutschen Mehr-Ebenen-Staates zu entwickeln. Das bedeute nicht, einer Desintegration des Nationalstaats das Wort zu reden, sondern es gehe um Anerkennung und Konsolidierung einer Mehr-Ebenen-Staatlichkeit. Der nächste Beitrag kritisiert die durch die europäische Beihilfekontrolle bewirkte indirekte Zentralisierungstendenz, die die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten insgesamt beeinflusse, was mit der Einführung der Beihilfekontrolle sicherlich nicht intendiert war. Die folgenden beiden Beiträge gehören in den Bereich der vergleichenden Forschung: im ersten Fall geht es um die Identifizierung von drei unterschiedlichen Typen von Bundeshauptstädten; im zweiten Fall wird untersucht, wie sich Dezentralisierung auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auf lokaler Ebene auswirkt. Zur Ideengeschichte des Föderalismus und föderalen Denkens gehört der dann folgende Beitrag, der das von Alexandre Marc entwickelte Konzept eines „integralen Föderalismus“ vorstellt und danach fragt, was dieses Konzept heute bedeuten kann. Ein weiterer Beitrag befasst sich mit dem aktuellen Phänomen, dass sich Föderalstrukturen auch jenseits tradierter, also hoheitlicher Staatlichkeit finden; anhand von Beispielen wird dargelegt, dass die Herausbildung solcher komplementärer Föderalstrukturen funktionalen Logiken folgt, ganz in Übereinstimmung mit dem

„governance“-Konzept. In den Bereich von Arbeiten zum Themenkomplex „fiscal federalism“ gehört der dann folgende Beitrag, der auf die Mittelebene einer Föderalstruktur fokussiert ist und danach fragt, wie diese Ebene auf Oberziele eines föderalen Systems ausgerichtet ist, sowie welche Funktionen im Rahmen einer Aufgabenverteilung dieser Ebene zuzuschreiben sind. Der letzte Beitrag in diesem Abschnitt ist im Rahmen eines Forschungsprojekts über die Verschränkung der Verfassungsräume EU, Bund und Länder entstanden; er erörtert – jeweils aus Sicht des Bundes und der Länder –, welche Wirkungen das im Grundgesetz verankerte Homogenitätsprinzip als Durchbrechung der Trennung von Verfassungsräumen hat.

Die insgesamt sechs Beiträge des nächsten Hauptabschnitts (*„Beiträge zum deutschen Föderalismus“*) sind in ihrer Mehrheit ganz aktuellen und zugleich kontroversen Themen und Problemen gewidmet. Der erste Beitrag greift das in letzter Zeit häufiger auftretende Phänomen einer Beschleunigung, also Verkürzung des Verfahrens - auf Kosten einer angemessenen Beteiligung des Bundesrates – bei wichtigen Gesetzesvorhaben auf und plädiert, um eine angemessene Beteiligung des Bundesrates zu gewährleisten, für die Beachtung und Befolgung einer „föderalen Gesetzgebungskultur.“ Der zweite Beitrag dieses Abschnitts befasst sich mit dem im Gefolge der Wiedervereinigung und des sich vertiefenden europäischen Integrationsprozesses immer deutlicher werdenden Anspruch des Bundes gegenüber den Ländern auf dem Gebiet der Kultur – im engeren Sinn als „Kunst“ verstanden – und diskutiert, mit Perspektiven, wie dies kompetenzrechtlich zu beurteilen ist. Der dann folgende Beitrag gibt einen Zwischenbericht über die Arbeit der Gemeindefinanzkommission, in deren Mittelpunkt die Diskussion über verschiedene Modelle einer Reform der Gewerbesteuer steht. Der vierte Beitrag analysiert, unter dem Blickwinkel der These von der Politikverflechtung, wie die Verhandlungsprozesse im Rahmen der Föderalismusreform II abgelaufen sind und wirft dabei die Frage auf, ob die als Ergebnis der Verhandlungen schließlich gefundene Lösung nicht impliziert, dass neue Probleme erzeugt werden. Der nächste Beitrag hat das überaus kontroverse Projekt „Stuttgart 21“ zum Gegenstand, welches, wie im Einzelnen herausgearbeitet wird, die „Verästelungen“ des deutschen Bundesstaates – einerseits Entscheidungen gemäß den formalisierten und fest institutionalisierten Regeln der Politikverflechtung, andererseits Entscheidungen als Ergebnis freiwilliger Kooperation - sehr gut abbilde. Der Beitrag erörtert, wie sich dazu verschiedene Formen der Demokratie verhalten, wie also das Verhältnis von kooperativem Föderalismus zu nicht-repräsentativen Formen der Demokratie (direkt-demokratisch versus assoziativ) beschaffen ist bzw. künftig ausgestaltet werden könnte. Der letzte Beitrag in diesem Abschnitt will die Frage beantworten, warum die deutschen Länder bei der Föderalismusreform 1969 dem Bund letztlich bereit willigst das Recht zugestanden haben, „allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“ zu definieren, was dann im Hochschulrahmengesetz erfolgte und wie sich die Länder bei der Föderalismusreform I verhalten haben.

Die *„Europäischen Länderberichte“* gelten wiederum neueren Entwicklungen und Sonderproblemen der Territorialstruktur europäischer Staaten und geben erneut einen Eindruck von deren Vielfalt und von der Dynamik ihrer Entwicklung. In insgesamt

neun Beiträgen werden Entwicklungen in sieben Staaten behandelt; zu Spanien und Italien finden die Leser je zwei Beiträge. Erstmals erscheinen dabei auch zwei Beiträge in englischer Sprache im Jahrbuch; die Herausgeber geben dieser Lösung wegen der größeren sprachlichen Authentizität des Textes den Vorzug gegenüber der bisher praktizierten Übung, Übersetzungen in deutscher Sprache anzufertigen.

Der erste Beitrag ist Belgien gewidmet und versucht mit Hinweis auf die ganz unterschiedlichen Positionen der Parteien zu wichtigen Aspekten einer seit langem auf der politischen Tagesordnung stehenden künftigen Staatsreform zu erklären, warum das Land auch ein Jahr nach den letzten Parlamentswahlen noch keine Regierung hat. Im Rahmen eines größeren Projekts zur Reform des Petitionswesens in Europa werden im zweiten Beitrag, im Länderbericht zu Großbritannien, die Erfahrungen des schottischen Parlaments und der walisischen Versammlung auf diesem Feld, einschließlich der Einschätzung seitens der Bevölkerung, untersucht. Die beiden folgenden Beiträge behandeln unterschiedliche Aspekte der Finanzverfassung in Italien: der erste befasst sich mit der Reform der Finanzbeziehungen und erklärt die kontrovers geführte Diskussion mit der Spaltung der politischen Lager und dem Dissens über das Prinzip der Solidarität; der zweite informiert über die verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremsen und listet Probleme („Anomalien“) im italienischen Fiskalföderalismus auf. Über die Ergebnisse einer nach deutschem Vorbild (Bertelsmann-Stiftung) 2009 in Österreich vorgenommenen Föderalismus-Umfrage informiert der nächste Beitrag. Die Daten illustrieren, was es mit dem „Paradox des zentralistischen Bundesstaates“ auf sich hat: die Bürger fühlen sich den Ebenen des Staates und ihren Institutionen verbunden, sind aber gegen föderale Differenz und präferieren Kooperation gegenüber Wettbewerb. Der dann folgende Beitrag nimmt eine Bestandsaufnahme nach 20 Jahren Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik in Rumänien vor, bezeichnet die erzielten Reformen als rein formal und unvollständig und nennt fünf Hauptgründe für diesen Befund. Im ersten Beitrag zu Spanien wird unter Auswertung von Umfragedaten untersucht, wie Projekte der Territorialstrukturreform im Zeitraum 1992-2010 von der Bevölkerung eingeschätzt wurden und welche Unterschiede dabei zur Frage des Ausmaßes von Autonomierechten zwischen verschiedenen Autonomen Gemeinschaften zu verzeichnen sind. Der zweite zu Spanien vorgelegte Beitrag vertritt die These, dass die Entwicklung des spanischen Territorialmodells dem Muster des „muddling through“ folgt; das zeige sich am Urteil des spanischen Verfassungsgerichts zur Reform von Autonomiestatuten, an der Zunahme faktischer horizontaler Kooperation sowie vermehrter vertikaler Koordination zwischen Autonomen Gemeinschaften und Gesamtstaat bei Bemühungen, angesichts der Finanzkrise fiskalische Konsolidierung zu erreichen. Der letzte Beitrag gibt einen sehr detaillierten Überblick über den Wandel der kantonalen Verwaltungsorganisation in der Schweiz und erläutert, worauf dieser Wandel zurückzuführen ist.

In der Rubrik „*Außereuropäische Länderberichte*“ werden diesmal Mexiko und der Sudan vorgestellt. In beiden Staaten differierte eine formal fest etablierte föderale Struktur mit der politischen Realität. In Mexiko setzte in den 80er Jahren eine primär administrative Dezentralisierung ein, die dem Föderalismus ein Gepräge gab, das als Mehrebenensystem mit Merkmalen von Politikverflechtung beschrieben wird. Im Un-

terschied zur früheren korporatistischen Einbindung regionaler Akteure ist neuerdings eine Aufwertung der subnationalen Ebene (Gliedstaaten und Gemeinden) erfolgt, was – bei Politikverflechtung – erhöhten Koordinationsbedarf zur Folge hat; dabei dominiert aber nach wie vor das Prinzip hierarchischer Herrschaft mit den Gouverneuren der Gliedstaaten als Hauptgewinnern. Im Sudan hat die föderale Struktur, wie lange dauernder Bürgerkrieg und drohender Staatszerfall zeigen, nicht zu Machtteilung geführt. Weil in der vielfach fragmentierten Gesellschaft kein demokratisches Regime entstehen konnte, scheiterte auch der Föderalismus. Nach der 2011 durch Referendum beschlossenen Sezession des Südens stellt sich die Frage, ob und wie in beiden Staaten, aber auch in ihrem Verhältnis zueinander, Elemente föderaler Tradition – mit Beteiligung von Stämmen und Regionen – zum Tragen kommen werden.

Unter der Rubrik „*Regionale und kommunale Kooperation in Europa*“ finden sich fünf Beiträge. Der erste, aus der Feder eines früheren Mitglieds der Regierung von Basel-Stadt, beschreibt neuere Entwicklungen in der Oberrhein-Region, anhand konkreter Beispiele in den Bereichen Verkehr (Schienenanschluss für den EuroAirport), Gesundheitswesen und grenzüberschreitende Dienstleistungen (Handwerk). Zwei Beiträge befassen sich mit Entstehung, Entwicklung, Tätigkeitsschwerpunkten und Problemen von zwei unter der Ägide der EU als Modell neu (2009) geschaffenen Makroregionen: dem Ostsee- und dem Donaauraum; die Beiträge skizzieren den Inhalt der jeweiligen Aktionspläne der EU-Kommission und Herausforderungen bei ihrer Implementierung. Zwei weitere Beiträge befassen sich mit besonderen Formen grenzüberschreitender Kooperation. Zum einen das an der deutsch-tschechischen Schengen-Binnengrenze eingerichtete Gemeinsame Zentrum für Polizei- und Zoll-Zusammenarbeit, welches sich an den Erfahrungen der in Kehl bestehenden deutsch-französischen Kooperation orientieren soll; der Beitrag äußert sich zu Rechtsgrundlagen, Organisation, Arbeitsweise und Problemen des neuen Zentrums. Zum zweiten die Zusammenarbeit von drei deutsch-polnischen Zwillingsstädten, jeweils mit illustrativen Beispielen für Kooperationsbereiche.

Der siebente Abschnitt („*Europäische Union/Europäische Integration*“) enthält insgesamt sieben Beiträge. Der erste Beitrag erläutert an einigen konkreten Beispielen, dass und inwieweit der EuGH in seiner Rechtsprechung größere vergaberechtliche Freiräume für interkommunale Kooperationen eröffnet hat. Ausgehend von der Feststellung, dass in der Wirtschafts- und Währungsunion keine „Wirtschaftsregierung“ existiert, sondern nur intergouvernementale Kooperation praktiziert wird, plädiert der nächste Beitrag dafür, die Kohäsionspolitik, die zu mehr Konvergenz beitragen soll, in das Ensemble wirtschaftspolitischer Steuerung einzubeziehen; das sei bei der Reform der Kohäsionspolitik, an deren Zustandekommen Regionen und Kommunen im Rahmen des EU-Mehrebenensystems mitwirken müssten, zu berücksichtigen. Der dann folgende Beitrag lenkt den Blick auf die Folgen der sich erkennbar intensivierenden europäischen Polizeikooperation für den „Sicherheitsföderalismus“ in Deutschland: der Bund habe so etwas wie eine „eigene Polizeihöhe“ erlangt, während die Länder – zur Anpassung an die neuen Erfordernisse im EU-Rahmen –, einen erheblichen Koordinierungsaufwand leisten müssten, um innerhalb der neuen, überaus komplexen Sicherheitsstrukturen eine

aktive Rolle spielen zu können. Am Beispiel des baden-württembergischen Landtags wird sodann dargestellt, was die neuen Regeln des Vertrags von Lissabon für Landesparlamente – und damit für den „Mehrebenenparlamentarismus“ – bedeuten. Der folgende Beitrag bilanziert die ersten Erfahrungen mit dem neuen Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle; nennt konkrete Fälle von Subsidiaritätsrügen; gibt eine Übersicht über Aktivitäten einzelner Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten und spricht Probleme für die Nutzung der Subsidiaritätsrüge an. Im nächsten Beitrag wird die Rolle der Kommunen als Akteure im Mehrebenensystem der EU thematisiert und am Beispiel des seit 1999 bestehenden Europabüros der baden-württembergischen Kommunen dargestellt, wie sich die kommunale Ebene einzubringen versucht. Der letzte Beitrag bilanziert die Tätigkeit des Ausschuss der Regionen im Berichtsjahr 2010/11, gibt dabei einen Überblick über die Breite der Arbeitsschwerpunkte und arbeitet anhand konkreter Beispiele die Bemühungen des AdR um Vernetzung (z.B. durch primär funktional bestimmte Interregionale Gruppen) und Rückkoppelung zur Zivilgesellschaft heraus.

In der letzten Rubrik „*Rezensionen*“ von ausgewählten aktuellen Beiträgen zu den Themenschwerpunkten des Jahrbuchs werden in einer Sammelrezension drei Monographien zu verschiedenen Aspekten von „Politikverflechtung“ gewürdigt; außerdem wird eine neue Publikation zum Themenbereich „Multi-Level-Governance“ vorgestellt.

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

Für den Vorstand des EZFF

Prof. Dr. Rudolf Hrbek

Tübingen, im Juni 2011

1. Beiträge aus der Politik

Bildungs- und Wissenschaftspolitik im Kontext der föderalen Ordnung

Annette Schavan

Wolfgang Schäuble hat 2007 an dieser Stelle die Rolle des Bundes im deutschen Föderalismus und die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform in den Jahren 2006/2007 beschrieben. In dieser ersten Stufe standen die Beteiligungsrechte des Bundesrates und die Gesetzgebungskompetenzen im Vordergrund. In der darauf folgenden zweiten Stufe, die 2009 umgesetzt wurde, ging es um die Reform der Finanzverfassung und die Verwaltungsmodernisierung. Fünf Jahre nach der Föderalismusreform I wird eine neuerliche Debatte über die Sinnhaftigkeit der damit erfolgten Neuordnung der Kompetenzen in der Bildungspolitik oftmals unter dem Schlagwort „Kooperationsverbot“ geführt. Zwar sind die Länder seit Bestehen des Grundgesetzes für die Schulen zuständig; es ist aber vor allem die fehlende Möglichkeit von Bund und Ländern, in der Schulpolitik zu kooperieren, die in der Öffentlichkeit zu einer wachsenden Unzufriedenheit mit dem Föderalismus führt. Das zeigen neue Umfragen in Deutschland.

Der Bildungsföderalismus verliert an Akzeptanz. Die Bürgerinnen und Bürger wünschen sich mehr Vergleichbarkeit im Bildungssystem, bei Bildungsstandards und Schulabschlüssen. Sie bewerten den Bildungsföderalismus als Hindernis für Mobilität und im Zeitalter der Globalisierung als Anachronismus. Es ist heute leichter für einen Lehrer, an eine Schule im Ausland zu wechseln, als von Ulm nach Neu-Ulm. Geographisch liegt dazwischen nur die Donau, bildungspolitisch sind es aber Welten. Der Hinweis, dass eine föderale Ordnung eine besonders freiheitliche Ordnung sei und den Wettbewerb um die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems ermögliche, läuft angesichts solcher Erfahrungen ins Leere. Statt eines Vorteils wird darin vielmehr die Gefahr ungleicher Bildungsverhältnisse gesehen. Das viel zitierte Nord-Süd-Gefälle in Deutschland, wonach die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme im Süden des Landes besser ist als im Norden, wie die PISA-Studien gezeigt haben, hat die Diskussion über die Föderalismusreform zusätzlich beflügelt und die Akzeptanz des Föderalismus deutlich in Frage gestellt.

Die erste Stufe der Föderalismusreform zielte auf eine deutlichere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern und einen Abbau gegenseitiger Blockademöglichkeiten durch Neubestimmung der Zustimmungserfordernisse von Bundesgesetzen im Bundesrat. In diesem Zusammenhang müssen auch der Abbau von Mischfinanzierungen und die mit ihm verbundene Neufassung der Möglichkeit für Finanzhilfen des Bundes im Schulbereich gesehen werden. Doch statt zur besseren Koordination bildungspolitischer Aktivitäten zwischen den Ländern hat diese Reform zu einer viel stärkeren Ausprägung der je eigenen Wege der Länder geführt. Wenn die aktuellen Entwicklungen auch zeigen, dass wir mehr Vergleichbarkeit brauchen – zum Beispiel im Hinblick auf die Entwicklung von Bildungsstandards und die Anerkennung von Abschlüssen, haben wir in den vergangenen Jahren dennoch eine unübersichtliche

Bildungslandschaft bekommen. Wenn es in Deutschland heute immer mehr Schulbezeichnungen gibt und die Bildungslandschaft mit ihren schon in der Vergangenheit unterschiedlichen Lehrerausbildungen, Lehrplänen und Versetzungsordnungen zunehmend weiter zersplittert, verkehrt sich die Stärke des Föderalismus ins Gegenteil und entfremdet die Bürger dem Gemeinwesen. Ein ausbalancierter Föderalismus zeichnet sich dadurch aus, dass er eine Ordnung schafft, die der Vielfalt einen Rahmen gibt. Nur so kann Vergleichbarkeit und somit Orientierung gelingen.

Deshalb ist es an der Zeit, ernsthaft darüber nachzudenken, wie wir die Zusammenarbeit von Bund und Ländern verantwortungsvoll weiterentwickeln können. Der Föderalismus steht nicht zur Diskussion. Zur Diskussion stehen aber die Möglichkeiten von Bund und Ländern, in Angelegenheiten von gesamtstaatlicher Bedeutung miteinander zu kooperieren. Mit einer Erweiterung dieser Möglichkeiten würde der Föderalismus nicht konterkariert, sondern gestärkt.

I.

Zwei Faktoren spielten in der Gründungslogik der Bundesrepublik eine tragende Rolle: Da waren zum einen die Interessen und Ängste der Alliierten, die ein Wiedererstarken Deutschlands verhindern wollten, zum anderen war Deutschland geprägt durch eine lange föderalistische Tradition, die sich seit 1871 in einer bundesstaatlichen Ordnungsstruktur manifestierte. Es kam daher nicht von ungefähr, dass der Parlamentarische Rat 1949 das Bundesstaatsprinzip im Grundgesetz verankerte. In bewusster Abkehr vom totalitären Zentralstaat des nationalsozialistischen Unrechtsregimes wurde der Föderalismus zur Entstehungsbedingung des deutschen Staates und knüpfte gleichzeitig an die spezifisch deutschen Traditionen des Föderalismus an. In seiner berühmten Rede im Parlamentarischen Rat am 8. September 1948 führte Carlo Schmid, einer der „Väter“ des Grundgesetzes, dazu aus: „Wir sollten überhaupt bei diesen Dingen nicht deduktiv, sondern induktiv verfahren, d.h. nach dem Prinzip der sachlichen Zweckmäßigkeit. Ich glaube, dass es dafür zwei Grundsätze gibt, über die wir uns sollten einigen können. Der erste ist: Die Lebensinteressen des Ganzen dürfen nicht durch partikulare Egoismen gefährdet werden. Der zweite Satz lautet: Was das Land ohne Schädigung des Ganzen tun kann, das soll es auch alleine tun; denn es hat den Vorteil der Sachnähe.“

Die Entscheidung für den Bundesstaat gehört zu den elementaren verfassungsrechtlichen Weichenstellungen bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949. Das Grundgesetz sichert die föderale Struktur unseres Staates als einen seiner unangreifbaren Grundpfeiler ab; sie unterliegt der sogenannten „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG und ist daher selbst einer Verfassungsänderung entzogen. Der Föderalismus gehört zum Markenkern der deutschen Demokratie. Die demokratische Legitimation jeglichen Staatshandelns hat ihren Ursprung in einem Wahlakt. Durch Wahlen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene verbreitert der Föderalismus die demokratische Basis. Föderalismus erweitert die Möglichkeiten zur politischen Partizipation, Gestaltung und Einflussnahme. Das ist ein Mehr an gelebter Freiheit und Demokratie, die im unmittelbaren Lebensumfeld und in kleinen Einheiten beginnt.

Föderalismus steht damit insbesondere für Identifikation. In Zeiten eines immer rasanter werdenden Wandels und in der Grenzenlosigkeit einer komplexen, von vielfältigen Abhängigkeiten und Ungewissheiten bestimmten Welt, in der das Bedürfnis nach Vertrautheit und Nähe wächst, ermöglicht er den Menschen, Verbundenheit und Orientierung zu finden. Dieses Gefühl der Zugehörigkeit und der kulturellen Identität ist für die Stabilität des Gemeinwesens notwendiger denn je.

Gerade wegen seiner Sachnähe gelingt es dem Föderalismus, gezielt maßgeschneiderte Lösungen zu finden. Er ist damit in der Lage, effizienter zu agieren als der Einheitsstaat, wo mit gleichförmigen Regelungen alles über einen Kamm geschert und Unterschieden nicht oder nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Der dem Föderalismus inhärente Subsidiaritätsgedanke ebnet den Weg für einen qualitätsbezogenen Wettbewerb sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Bund und Ländern. Im Idealfall wird er so zu einem entscheidenden Innovationstreiber. Optimale Aufgabenwahrnehmung in Vielfalt beinhaltet aber auch die Verpflichtung, „das Ganze“ nicht aus dem Blick zu verlieren. Die Möglichkeit, Angelegenheiten selbständig und eigenverantwortlich „am Ort“ zu erledigen, schließt auch die Verpflichtung für die Interessen des Gesamtstaates mit ein.

Föderalismus steht demnach nicht allein für Vielfalt, sondern immer auch für Einheit. Diese „Einheit in der Vielfalt“ richtig zu balancieren, den Wettbewerb um bessere Lösungen zu befördern, aber dennoch gemeinsame, nationale Kraftanstrengungen zu ermöglichen, ist die zentrale Herausforderung eines jeden föderalen Staates. Sie ist nicht neu, aber sie stellt sich immer wieder neu im Wandel der Zeit. Die Weiterentwicklung des Föderalismus ist daher nie zu Ende.

II.

Die Trennung der Zuständigkeiten ist für einen föderalen Staat elementar. Die für das Zusammenwirken der staatlichen Ebenen eröffneten Möglichkeiten werden daher zum Lackmustest für die Funktionsfähigkeit des Staates. Ein explizites Kooperationsverbot läuft den „Lebensinteressen des Ganzen“ (Carlo Schmid) diametral entgegen. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, lautet daher: Kann es dem Zentralstaat aus formalen Gründen verwehrt sein, Lösungen zur Bewältigung von als vordringlich erkannten überregionalen Aufgaben auf den Weg zu bringen, wie sie sich zum Beispiel in der Bildungspolitik angesichts der Migrationsströme und des demografischen Wandels stellen? Die Antwort muss ganz klar lauten: nein.

Wenn Bund und Länder sich darin einig sind, gemeinsam Maßnahmen zu ergreifen, die die Zukunft unseres Bildungssystems garantieren, darf dies nicht an formaljuristischen Gründen scheitern. Bei Bildungsprojekten, die sowohl Bund als auch Länder gesamtstaatlich für richtig und wichtig halten, müssen sie kooperieren können. Fesseln, die die sinnvolle Zusammenarbeit verhindern, müssen wir abstreifen. Wenn in Bund und Ländern beispielsweise Konsens herrscht über eine Exzellenzinitiative zur Lehrerbildung, um damit langfristig die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer und damit auch die Bildung der Schülerinnen und Schüler zu verbessern, darf dies nicht an

einem Verbot scheitern, das nicht aus primär bildungspolitischen Erwägungen in die Verfassung eingeflossen ist.

Ich habe immer gesagt: Ein Kooperationsverbot ist nicht nötig. Aber ich gebe zu, ich habe es für bildungspolitisch unschädlicher gehalten als es sich bisher erwiesen hat. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungswesen darf nicht länger behindert werden. Nur für Staatstheoretiker ist es verständlich, weshalb Bund und Länder in Fragen der Bildungspolitik mit gesamtstaatlicher Bedeutung auch im Konsens nicht zusammenarbeiten dürfen. Dieser Meinung sind auch viele, die die Ziele der Föderalismusreform unterstützt haben. Wir haben keine bessere Koordination zwischen den 16 Ländern erreicht. Angesichts der von uns zu bewältigenden Herausforderungen fehlt es auch an einer gemeinsamen Strategie von Bund und Ländern, um das Bildungssystem insgesamt weiter zu verbessern. Der Föderalismus hat die Aufgabe, Deutschland im weltweiten Wettbewerb zu stärken; wir brauchen wirksamere Instrumente. Wer das ernst nimmt, der steckt einen strategischen Rahmen ab, verständigt sich auf Ziele und den Kontext, in dem konkrete Bildungspolitik stattfindet, und beruft sich nicht auf Verbote, die die Zusammenarbeit behindern und sogar ganz verhindern.

Nicht zuletzt aufgrund des Postulats der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ hatte das Grundgesetz von Anfang an einen stark unitarischen Charakter. Die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit gehört daher auch zur Geschichte des Bildungsföderalismus in Deutschland. Schon vor der Verabschiedung des Grundgesetzes im Juli 1948 haben die Länder die Ständige Kultusministerkonferenz gegründet – mit der Aufgabe, durch Staatsverträge und angesichts der Zuständigkeit der einzelnen Länder notwendigerweise einstimmige Vereinbarungen zwischen den Ländern zur Vereinheitlichung im Bildungswesen zu ermöglichen. Im „Königssteiner Staatsabkommen“ verpflichteten sie sich darüber hinaus zur gemeinsamen Finanzierung der überregionalen Einrichtungen der Forschungsförderung. Zwar erkannten die Länder damit von Anfang an die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung an, der horizontalen Selbstkoordinierung auf der „dritten Ebene“ gaben sie aber ganz klar den Vorrang vor der Koordinierung durch den Bund. Bis heute gilt das Bildungswesen daher auch als „Hausgut“ der Länder.

Allerdings setzte sich in den 1960er Jahren zunehmend die Auffassung durch, dass die wachsenden wirtschafts-, konjunktur- und sozialpolitischen Herausforderungen sowie die internationalen Verflechtungen eine engere Abstimmung und ein Zusammenwirken von Bund und Ländern auch im Bildungsbereich erforderten. Mit der Verfassungsreform von 1969 wurden daher dem Bund Gesetzgebungskompetenzen zu „Regelungen der Ausbildungsbeihilfen“ und der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ übertragen. Grundgesetzlich verankert wurde mit der Reform auch ein neuer Kompetenztypus, die sogenannten „Gemeinschaftsaufgaben“ von Bund und Ländern. Sie erlauben es dem Bund, bei der Erfüllung von Länderaufgaben wie etwa dem Aus- und Neubau von Hochschulen mitzuwirken bzw. in der Bildungsplanung und der Forschungsförderung mit den Ländern zusammenzuwirken. Damit erhielt die bis dahin ohne verfassungsrechtliche Grundlage praktizierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern eine klare Legitimationsbasis. Die ebenfalls 1969 in das Grundgesetz eingefügte eigenständige Regelung der bundesstaatlichen Verteilung der Ausgabenlast eröffnete

dem Bund zwar die Finanzierungskompetenz für Aufgaben von Ländern und Gemeinden, sie gab ihm jedoch keine inhaltliche Zuständigkeit. Die Finanzierungskompetenz des Bundes war zudem beschränkt auf die Förderung von „Investitionen“; ausgenommen waren damit Betriebs- und Personalkosten.

Die fortschreitende Politikverflechtung von Bund und Ländern entsprach zum einen dem Zeitgeist der 1960er-Jahre und dem Glauben an die Möglichkeit, die Gesellschaft aktiv durch eine gesamtstaatliche, von Bund und Ländern gemeinsam geplante und finanzierte Strukturpolitik gestalten zu können. Zum anderen trug sie der bildungspolitischen Aufbruchsstimmung jener Zeit Rechnung, die ausgehend von der von Georg Picht skizzierten „Bildungskatastrophe“ zur Expansion des Bildungssystems in der Bundesrepublik führte und deren Kosten vornehmlich die Länder und Kommunen traf. Die neue Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ scheiterte jedoch schon bald, nachdem der erste und zugleich letzte „Bildungsgesamtplan“ 1973 nicht fortgeschrieben worden war und es stattdessen nur noch relativ unbedeutende „Modellversuche“ gegeben hatte.

Seine Vitalität konnte der Föderalismus bei der Wiedervereinigung 1990 unter Beweis stellen. Die Bildungs- und Forschungsstruktur der ehemaligen DDR unterschied sich deutlich von der in den alten Ländern. Der Umbruch gelang in einer gemeinsamen Anstrengung mit Hilfe des Bundes. Im Osten Deutschlands entstand eine Hochschul- und Forschungslandschaft, die sich mit der des Westens messen kann. Zu Änderungen der föderalen Kompetenzordnung im Bildungswesen kam es im Zuge der Wiedervereinigung jedoch nicht, auch wenn die Verfassung grundlegende Veränderungen erfuhr – beispielsweise mit der Umgestaltung der Bedürfnisklausel zu einer vor dem Bundesverfassungsgericht justitiablen Erforderlichkeitsklausel, durch die die Hürden für den Bundesgesetzgeber generell höher gelegt wurden und an die Stelle der „Einheitlichkeit“ die „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse trat.

III.

Insbesondere der 1999 eingeläutete „Bologna-Prozess“ zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraums und die im Jahr 2000 vorgelegten Ergebnisse der PISA-Studie haben die Wahrnehmung von Bildungs- und Hochschulpolitik in der Öffentlichkeit nachhaltig verändert und tiefgreifende Erneuerungsprozesse in Gang gesetzt. Das erklärte Ziel der Föderalismusreform I war es, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern stärker zu trennen; im Gegenzug zur stärkeren Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zu den Ländern wurden die Zustimmungserfordernisse von Bundesgesetzen im Bundesrat neu bestimmt. Gefragt wurde also nicht, was für das einzelne Politikfeld die beste Lösung ist. Stattdessen ging es um ein neu austariertes Machtgefüge. Der Abbau von Mischfinanzierungen und die mit ihm verbundene Neufassung der Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes muss in dem generellen machtpolitischen Zusammenhang gesehen werden. Eine bildungspolitische Zielsetzung war mit der Föderalismusreform I nicht verbunden.

Gestrichen wurde aus dem Kanon der Gemeinschaftsaufgaben die 1969 aufgenommene Bildungsplanung. Stattdessen wurde den internationalen Verflechtungen des Bildungsbereichs in Art. 91b Abs. 2 GG insofern Rechnung getragen, als dass Bund und Länder „zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ zusammenwirken. Ziel dieser gemeinsamen Bildungsberichtserstattung ist die Bereitstellung von Grundinformationen einschließlich Finanz- und Strukturdaten, um die internationale Gleichwertigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bildungswesens zu garantieren.

Auch die Möglichkeiten des Bundes für reine Finanzhilfen in Art. 104b GG wurden mit der Föderalismusreform I neu geregelt. Die Zulässigkeit von Finanzhilfen war verfassungsrechtlich – insbesondere soweit sie nicht durch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt waren – immer umstritten. Da die Bundesmitfinanzierung die Aufgabe, für die sie gewährt wurde, gegenüber anderen Politikfelder der Landespolitik privilegierte und damit die Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume verengte, wurde in diesem Zusammenhang auch immer wieder vom „goldenen Zügel“ gesprochen.

Um schematisch verfestigte Förderungen zu vermeiden, dürfen Finanzhilfen heute nur noch zeitlich begrenzt und degressiv gewährt werden. Zudem wurden Finanzhilfen nicht nur an bestimmte wirtschafts- und finanzpolitische Rahmenbedingungen gekoppelt, sondern auch an eine korrespondierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Ein Programm ähnlich dem Ganztagsschulprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ von 2003 wäre heute deshalb nicht mehr möglich.

Mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung im Ganzen wurde auch die Rahmengesetzgebung für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens aufgegeben. Aus dem Katalog der Gemeinschaftsaufgaben gestrichen wurde der „Ausbau und Neubau von Hochschulkliniken“ mit Ausnahme der Forschungsbauten und Großgeräte. Diese Aufgabe obliegt nunmehr (wieder) allein den Ländern. Sie erhalten allerdings zwischen 2007 und 2019 die frei gewordenen Bundesmittel zur Kompensation; zusammen mit den Mitteln für die Forschungsbauten sind dies immerhin rund eine Milliarde Euro jährlich. Die bewährte Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung wurde nicht nur beibehalten, sondern für den Bund sogar um die Möglichkeit erweitert, mit Zustimmung aller Länder auch „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ fördern zu können. Damit wurde eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen (Art. 91b Abs. 1 GG), die nicht auf den investiven Bereich beschränkt ist.

Diese strikte Begrenzung der Investitionshilfen des Bundes ist jedoch 2009 unter dem Eindruck der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise durch die Föderalismusreform II wieder gelockert worden. Nunmehr sind Finanzhilfen des Bundes in außergewöhnlichen Krisenzeiten auch dann zulässig, wenn keine korrespondierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes vorliegt. Dementsprechend enthält das Konjunkturpaket II des Bundes auch hohe Investitionsmittel zugunsten von Schulen und Hochschulen.

Auch wenn die Möglichkeiten für Investitionen des Bundes mit der Föderalismusreform II wieder erweitert wurden, sollte aus meiner Sicht künftig auch die verbliebene Beschränkung entfallen. Darüber hinaus sollte nach dem Vorbild der erfolgreichen gemeinsamen Wissenschafts- und Forschungsförderung von Bund und Ländern auch eine

gemeinsame Bildungsförderung zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungswesens im Grundgesetz verankert werden. Durch diese Gemeinschaftsaufgabe würde die bisherige Föderalismusreform bildungspolitisch ergänzt und mit neuen Handlungsoptionen der gesamtstaatlichen Bedeutung dieses Politikbereichs Rechnung getragen.

IV.

Ein moderner, auf die Erfordernisse der europäischen Integration und der Globalisierung reagierender Bundesstaat bedarf einer strategischen Debatte von Bund und Ländern und gleichzeitig einer lokalen Umsetzung dieser Ergebnisse. Unter Berücksichtigung mittel- und langfristiger Analysen müssen wir deshalb gestalterische Vorstellungen entwickeln, die Bund und Länder in die Lage versetzen, unter Wahrung der jeweiligen Zuständigkeit für politische Entscheidungen und deren Umsetzung strategische Ziele für den Bildungsbereich zu benennen, Schwerpunkte zu bilden und einen optimierten Einsatz der Mittel zu gewährleisten. Angesichts der rasanten gesellschaftlichen, demografischen und technologischen Entwicklungen steht das Bildungswesen unter einem erheblichen Modernisierungsdruck. Dabei geht es nicht zuletzt um die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Bildungspolitik hat eine Schlüsselfunktion bei der Sicherung unseres künftigen Wohlstands und der individuellen Aufstiegschancen.

In dieser Situation sollte sich der Föderalismus als Chance und nicht als Hemmschuh erweisen. Eine wesentliche Stärke des Föderalismus ist ja gerade seine Anpassungsfähigkeit an aktuelle Entwicklungen. Er ist kein statisches, sondern ein flexibles und dynamisches Modell und bringt damit beste Voraussetzungen mit, um auch in Zukunft Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen.

Die Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung und ihrer Grenzenlosigkeit liegt nicht in zentralen Lösungen. Dies gilt gerade für die Bildung. Unbestritten ist die Bildungspolitik eine der Stellschrauben, um die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen, aber eine Bundeszuständigkeit für mehr als 40.000 Schulen würde Deutschland nicht weiter bringen. Die Stärke des Föderalismus, mit Dezentralisierung und Subsidiarität den Menschen Orientierung und das Gefühl und die Gewissheit der Zugehörigkeit zu geben, ist mehr denn je vonnöten. Damit es nicht zu einem föderalen Wildwuchs kommt, der zu Desorientierung führt, müssen wir die föderale Vielfalt durch verstärkte Koordination ordnen.

Wie das aussehen könnte, lässt sich an zwei Beispielen veranschaulichen. Um weniger Eingriffe „von oben“ vorzunehmen, wurden auf Ebene der Europäischen Union die klassischen Politikinstrumente durch nichtgesetzgeberische Maßnahmen ergänzt. Diese sogenannte „Offene Methode der Koordinierung“ kann in Politikfeldern angewandt werden, in denen die Kommission nur über eingeschränkte Kompetenzen verfügt und die vorwiegend im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten bzw. ihrer regionalen Gebietskörperschaften liegen. Auch wenn ein Politikbereich wie die Bildungspolitik im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten liegt, setzen diese sich gemeinsame Ziele und

werden dabei von der Europäischen Kommission unterstützt. Der Kern dieser Methode besteht in der Identifikation gemeinsamer Ziele und in der gemeinsamen Überprüfung ihrer Erreichung (Indikatoren und Benchmarks) auf europäischer Ebene. Auch wenn die Europäische Kommission unterstützend tätig wird, überlässt sie den Mitgliedstaaten die Formulierung und Umsetzung ihrer eigenen Politik.

Die Schweiz, die als parlamentarischer Bundesstaat verfasst ist, hat im Jahre 2006 ihre Bildungsverfassung neu geordnet, um die hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums zu gewährleisten und den Bildungsbereich im Wege einer koordinierten Zusammenarbeit weiterzuentwickeln. Die Grundzuständigkeiten von Bund und Kantonen blieben bei der Neuordnung der Bildungsverfassung mit Ausnahme der Weiterbildung unangetastet. So haben die Kantone weiterhin die alleinige Zuständigkeit für das Schulwesen. Neuartig ist aber die verfassungsrechtliche Verankerung einer Koordinationspflicht unter den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen für den gesamten Bildungsbereich. Gänzlich neu ist, dass dem Bund für den Fall, dass die angestrebte Koordination des Bildungsraums Schweiz nicht oder nur ungenügend gelingt, in einigen Themenfeldern subsidiäre Kompetenzen eingeräumt werden.

Der Bund verfügt damit über differenzierte, sachlich beschränkte subsidiäre Zuständigkeiten für die bundeseinheitliche Regelung bestimmter Eckwerte des Bildungswezens. Das trägt dem Subsidiaritätsgrundsatz Rechnung. Zugleich ist damit aber die Anforderung an die Kantone verbunden, in überregionalen Angelegenheiten zu einem Konsens zu finden. Die Regelung hat präventiven Charakter. Die Verfassung geht davon aus, dass die Koordination gelingt. Dabei wird von den Kantonen keine flächendeckende Harmonisierung verlangt. Wohl aber müssen bestimmte Schlüsselkriterien wie Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer, Ziel und Übergänge von Bildungsstufen, Anerkennung von Abschlüssen angeglichen werden. Nur für den Fall, dass die aufgestellten Ziele durch Koordinierung nicht oder nur unzureichend erreicht werden, darf der Bund eingreifen und wird ermächtigt, die notwendigen Vorschriften zu erlassen. Selbst im Falle ihrer Wahrnehmung begründet diese subsidiäre Zuständigkeit aber keine Zentralisierungskompetenz des Bundes. Auch der Erlass bundeseinheitlicher Regelungen muss im Fall der Fälle unter Mitwirkung der Kantone erfolgen.

Dieser Blick auf andere föderale Ordnungen zeigt, für wie wichtig und notwendig Kooperation und Koordinierung international eingeschätzt werden.

V.

In Zukunft werden die Leistungen des Föderalismus insbesondere daran gemessen werden, wie er im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und nachfolgender Generationen die wichtigsten anstehenden Probleme bewältigt. In der Bildung gehören dazu die Verringerung der Kluft zwischen sozialer Herkunft einerseits und Bildungsstand andererseits bei Wahrung oder noch besser Hebung des Leistungsniveaus, eine stärkere Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund sowie eine größere Kontinuität in den schulischen Strukturen der Länder bei Verbesserung der Vergleichbarkeit und der Mobilität.

Gerade in der Bildungspolitik erschwert der Föderalismus durch die enge Verknüpfung zu anderen Politikfeldern die politische Handlungsfähigkeit. Deutlich wird das am Beispiel der Schulabbrecherquote. Sie kann nicht allein durch Maßnahmen im Bildungsbereich gesenkt werden. Gefordert sind auch Sozial-, Jugend-, Familien- und Beschäftigungspolitik. Zuständigkeiten liegen zum Teil beim Bund, zum Teil bei den Ländern, zum Teil bei den Kommunen. Ansätze hierfür bieten das BMBF-Förderprogramm „Lernen vor Ort“ oder die von mir initiierte „Allianz für Bildung“.

Der Bürger erwartet zu Recht kein Zuständigkeitsgerangel, sondern einen kohärenten problemorientierten und verantwortungsbewussten Lösungsansatz. Dabei macht es wenig Sinn, die eine Stufe des politischen Systems allein für vorsorgende präventive Entscheidungen und die andere Stufe für nachsorgende Maßnahmen und die Außenvertretung verantwortlich zu machen. Die Mitwirkungsfähigkeit am gesellschaftlichen Leben, auf dem nationalen und globalen Arbeitsmarkt betrifft vielmehr den Gesamtstaat. Auch die Ausgestaltung der föderalen Zuständigkeiten sollte daher dieser gesamtstaatlichen Verantwortung von Bund und Ländern entsprechen und verstärkt Kooperationen zulassen.

Die inhaltliche Zusammenarbeit funktioniert, wenn sie nicht verboten wird. In Wissenschaft und Forschung haben Bund und Länder von den Kooperationsmöglichkeiten bei der Förderung erfolgreich Gebrauch gemacht. Das belegen der Hochschulpakt 2020 und die Exzellenzinitiative.

Mit dem Hochschulpakt 2020 investieren Bund und Länder in den Ausbau von Studienplätzen, um die Leistungsfähigkeit der Hochschulen zu sichern und diese für eine steigende Zahl von Studienanfängern offen zu halten. Die aktuelle Entwicklung belegt eindrucksvoll den Erfolg: Laut Meldungen des Statistischen Bundesamts haben sich im Studienjahr 2010 mit 46 % eines Altersjahrgangs und insgesamt mehr als 441.000 Studienanfängern so viele junge Menschen wie nie zuvor für die Aufnahme eines Studiums entschieden. Zum Vergleich: Im Jahr 2005 wurden rund 356.000 Studienanfänger gezählt, die Quote lag bei 37 %. Um diesen quantitativen Ausbau auch qualitativ zu untermauern, haben Bund und Länder den erfolgreichen Hochschulpakt 2010 um eine weitere Säule erweitert: den Qualitätspakt Lehre zur Verbesserung von Studienbedingungen und Lehrqualität an den Hochschulen. Hierfür stellt der Bund im Zeitraum von 2011 bis 2020 rund zwei Milliarden Euro zur Verfügung. Dies ist ein in der Geschichte der deutschen Hochschulpolitik beispielloser Engagement für die Hochschullehre. Gleichzeitig wurden deutliche Verbesserungen bei der Studienfinanzierung erreicht: durch ein höheres BAföG, das neue leistungsabhängige Deutschlandstipendium und die Aufstiegsstipendien.

Die Exzellenzinitiative hat anerkanntermaßen an den Hochschulen eine große Dynamik in Gang gesetzt. Es verwundert daher nicht, wenn nunmehr auf europäischer Ebene ebenfalls über ein vergleichbares Programm nachgedacht wird. National ist die zweite Phase der Exzellenzinitiative gerade angelaufen; die Entscheidung über die Förderung in dieser Runde wird im Sommer 2012 getroffen. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die Zukunftskonzepte der geförderten Universitäten wichtige Hinweise für die strukturelle Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems enthalten.

Im Gegensatz zu den Fördermöglichkeiten des Bundes bei Wissenschaft und Forschung sind die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Bildungsbereich sehr viel begrenzter. Bund und Länder können derzeit lediglich gemeinsame Feststellungen zur Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich treffen und diesbezügliche Berichte und Empfehlungen erstellen. Selbst im Konsens mit den Ländern ermöglicht das dem Bund nicht, unterstützend oder fördernd tätig zu werden.

Um dies zu ermöglichen, könnte Art. 91b Abs. 2 GG wie folgt gefasst werden: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zusammenwirken.“ Eine solche Regelung ermöglicht es, alle Akteure in die Verantwortung zu nehmen, die Kräfte zu bündeln und die Wirkkraft zu erhöhen. Wir dürfen uns angesichts erkannter Herausforderungen nicht selbst blockieren. Vielmehr sollten wir ein pragmatisches Verständnis für sachliche Zweckmäßigkeit und Gebotenheit im Sinne von Carlo Schmid zum Tragen kommen lassen.

In Deutschland stellen wir derzeit zwei Bewegungen fest. Zum einen wächst die Verärgerung der Bürger über den Bildungsföderalismus. Zum anderen driften die Länder in ihren bildungspolitischen Weichenstellungen immer mehr auseinander und entfernen sich von einem gemeinsamen Kurs. Die Lösungen finden wir nicht in einer Zentralisierung der Bildungspolitik. Wir finden sie in einer verbesserten Kooperationskultur. Diese neue Kooperationskultur könnte auch durch die Etablierung eines Bildungsrates unterstützt werden. Analog dem Wissenschaftsrat, der mit seinen Empfehlungen unser Wissenschaftssystem voranbringt, könnte der Bildungsrat mit der Autorität unabhängiger Experten Bund und Ländern Empfehlungen zur wichtigsten Zukunftsfrage unserer Gesellschaft geben: Wohin muss sich Bildung in Deutschland entwickeln?

Unter veränderten Rahmenbedingungen und angesichts neuer Herausforderungen hat sich das föderale System der Bundesrepublik Deutschland im Wandel bewährt. Es ist nur legitim, die föderative Ordnung immer wieder auch auf den Prüfstand zu stellen. Wollen wir die sich auch in den verbesserten PISA-Ergebnissen zeigende Reformdynamik des vorigen Jahrzehnts in der Bildungspolitik verstetigen und ihr neues Momentum verschaffen, so muss sich Deutschland dieser Herausforderung stellen. Verweigern wir uns dieser Aufgabe, laufen wir Gefahr, dass der Föderalismus grundsätzlich in Frage gestellt wird. Nehmen wir aber die Herausforderung an, so werden nicht nur Bildung und Wissenschaft, Forschung und Entwicklung gestärkt daraus hervorgehen. Auch der Föderalismus insgesamt wird davon profitieren.

2. Themen der Forschung

Der Mehr-Ebenen-Staat: Eine Herausforderung der (deutschen) Föderalismusforschung

Charlie Jeffery

Dieser Beitrag¹ befasst sich mit einer deutschen Variante eines bezeichnenden Merkmals der Politikwissenschaft der Nachkriegsära: ihre oft unreflektierte Auswahl des „Nationalstaats“ als Analyseeinheit. Dieses Merkmal – ein methodischer „Nationalismus“ – hat unter anderem dazu geführt, unser Verständnis der Signifikanz der Politik auf der Regionalebene in Mehr-Ebenen-Staaten einzuschränken. Der erste Teil des Beitrags untersucht die Ursprünge des methodischen Nationalismus, seine einschränkenden Effekte auf die regionalpolitische Forschung und die alternativen bzw. komplementären Forschungsansätze, die ein abgerundetes Verständnis der gesamtstaatlichen *und* der regionalen Politik im Mehr-Ebenen-Staat ermöglichen könnten.

Im zweiten Teil wird untersucht, wie in der deutschen Föderalismusforschung die *gesamtstaatlichen* Aspekte des deutschen Föderalismus methodisch betont worden sind. Der Beitrag argumentiert, dass diese Variante des methodischen Nationalismus dazu führt, dass wichtige Entwicklungen auf Landesebene sowohl nicht genügend beachtet als auch normativ herabgesetzt werden. Er fordert deshalb die deutsche politikwissenschaftliche Föderalismusforschung dazu heraus, ein nuancierteres Verständnis des deutschen Mehr-Ebenen-Staats zu entwickeln.

1. Der methodische Nationalismus in der Politikwissenschaft

Die Annahme, dass der Nationalstaat ein selbstverständlicher Bezugsrahmen für die sozialwissenschaftliche Analyse sei, wird seit langem als „methodischer Nationalismus“ beschrieben.² Diese Annahme wurde im letzten Jahrzehnt stark angegriffen, vor allem von denjenigen, die sich mit *trans*-nationalen Phänomenen befassen: in der Befürwortung eines neuen „Kosmopolitismus“ in der Soziologie – vor allem von Ulrich Beck³; in der sozialanthropologischen Analyse der internationalen Migration;⁴ in der Untersu-

- 1 Die ersten Teile dieses Beitrags lehnen sich an *Jeffery, Charlie* 2012: Introduction: Regional Public Attitudes beyond Methodological Nationalism, in: *Jeffery, Charlie/Henderson, Ailsa/Wincott, Daniel* (Hrsg.) 2012: *Citizenship after the Nation-State*, London (im Erscheinen).
- 2 *Martins, Herminio* 1974: Time and Theory in Sociology, in: *Rex, J.* (Hrsg.) 1974: *Approaches to Sociology*, London; *Chernilo, Daniel* 2006: Social Theory's Methodological Nationalism. Myth and Reality, in: *European Journal of Social Theory*, Jg. 9, Nr. 1, S. 5-22; *Jeffery, Charlie/Wincott, Dan* 2010: The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism, in: *Hay, Colin* (Hrsg.) 2010: *New Directions in Political Science*, London.
- 3 *Beck, Ulrich* 2002: *What is Globalization?*, Cambridge.
- 4 *Wimmer, Andreas/Glick Schiller, Nina* 2003: Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences, in: *Global Networks* Jg. 2, Nr. 4, S. 301-34.

chung der Globalisierung in der Disziplin der internationalen Beziehungen;⁵ und – mit anderer Terminologie – in der rechtswissenschaftlichen Analyse neuer Souveränitätsmuster, die über die Grenzen des Nationalstaates hinausgehen, oder die sich in den „Zwischenräumen“ der unterschiedlichen Ebenen, auf denen kollektive Autoritätsstrukturen zu finden sind, manifestieren.⁶

Einige dieser Ebenen der kollektiven Autorität sind kleiner als und umfasst vom Nationalstaat, obwohl sich die Kritik des methodischen Nationalismus bisher eher mit trans- als innerstaatlichen Entwicklungen auseinandergesetzt hat. Dennoch gibt es überzeugende Beweise dafür, dass im Laufe der letzten 30 bis 40 Jahre die innerstaatliche regionale Ebene als Rahmen für soziales und politisches Leben viel wichtiger geworden ist. In einigen Bereichen der Sozialwissenschaften ist dieser wachsenden Wichtigkeit in der Forschung wohl Rechnung getragen worden. Eine ausführliche Literatur zur Region als Analyseeinheit gibt es in der Humangeografie und der Regionalökonomie mit mehreren grundlegenden Beiträgen⁷ und beschrieben durch eine Terminologie des „neuen Regionalismus“, die schon leidenschaftliche Diskussionen ausgelöst hat,⁸ die in spezialisierten Zeitschriften wie *Regional Studies* und *Spatial Economic Analysis* fortgeführt werden.

Die Region hat in der Politikwissenschaft keinen solchen festen Fuß gefasst – trotz der fortdauernden Anhäufung von empirischen Beweisen für die Wichtigkeit der Regionalebene in der politischen Praxis. Es gibt nun – verglichen mit der Situation vor 40 Jahren – deutlich mehr gewählte regionale politische Institutionen, die eine wachsende Reichweite von Befugnissen ausüben, deren Entscheidungen größere interregionale Politikdivergenzen zur Folge haben und für die eine wachsende Anzahl von regional-spezifischen (oder ‚teilstaatlichen‘) politischen Parteien Kandidaten aufstellen.⁹ Als Ergebnis dieser innerstaatlichen Regionalisierungsprozesse zählen wichtige Politikfelder wie Gesundheit, Bildung, Umwelt, die regionale Wirtschaft und in einigen Fällen

5 Scholte, Jan-Art 2005: *Globalization: A Critical Introduction*, London.

6 Walker, Neil 2008: Beyond boundary disputes and basic grids: Mapping the global disorder of normative orders, in: *International Journal of Constitutional Law*, Jg. 6, S. 373-96.

7 Etwa Storper, Michael 1995: The Resurgence of Regional Economies, Ten Years later: The Region as a Nexus of Traded Interdependencies, in: *European Urban and Regional Studies* Jg. 2, Nr. 3, S. 191-221; Ohmae, Kenichi 1993: The Rise of the Region-State, in: *Foreign Affairs*, Jg. 72, Nr. 2, S. 78-87; Amin, Ash/Thrift, Nigel 1995: Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socio-economy and powers of association, in: *Economy and Society* Jg. 24, Nr. 1, S. 41-66.

8 Zum Beispiel Lovering, John 1999: Theory Led by Policy: The Inadequacies of the “New Regionalism” (Illustrated from the Case of Wales), in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Jg. 23, Nr. 2, S. 379-95; Wren, Colin 2009: Onward the Spatial: An Essay on the Nature and Relevance of Regional Economics, in: *Spatial Economic Analysis*, Jg. 4, Nr. 4, S. 447-66.

9 Siehe u.a Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Schakel, Arjan 2008: Regional Authority in 42 Countries, 1950 - 2006: A Measure and Five Hypotheses. Sonderausgabe von *Regional and Federal Studies*, Jg. 18, Nr. 2-3; Moreno, Luis/McEwen, Nicola (Hrsg.) 2005: *The Territorial Politics of Welfare*, London; Massetti, Emanuele 2009: Explaining Regionalist Party Positioning in a Multi-dimensional Ideological Space: A Framework for Analysis, in: *Regional and Federal Studies*, Jg. 19, Nr. 4-5, S. 501-31.

die Polizei, das Justizwesen und die Besteuerung zu den Befugnissen regionaler Institutionen. Regionen sind deshalb und sehr unmittelbar für Wähler, Parteien, Interessengruppen von Belang. Auf Regionalebene an die Macht zu gelangen ist nun in vielen Regionen ein bedeutender und wachsender Preis.

Auf den ersten Blick mag es überraschen, dass solche Indizien der Wichtigkeit der Regionalpolitik bisher keinen „Durchbruch“ in den Kernbereichen der aktuellen Politikwissenschaft zur Folge haben. Daniel Wincott und ich haben an anderer Stelle über einige der Gründe dafür diskutiert.¹⁰ Darunter erscheint die fortdauernde Resonanz der Modernisierungstheorien, die für Schlüsselbereiche der Nachkriegspolitikwissenschaft Gründungscharakter hatte, vor allem die Analyse des Parteienwettbewerbs und des Wohlfahrtsstaats, besonders wichtig zu sein. Diese Modernisierungstheorien – besonders von Stein Rokkan¹¹ und T.H. Marshall¹² – führten überzeugende Erklärungen dafür an, wie im Laufe der vorhergehenden Jahrhunderte politische Gemeinschaft, Institutionen und Entscheidungen auf einer einzigen Ebene – der des „Nationalstaats“ – zunehmend integriert und konsolidiert wurden. Konvergente Prozesse von Nation- und Staatswerdung wurden von manchen als die unausweichliche Kulminierung eines jahrhundertelangen Pfads des Fortschritts verstanden. Wie Herminio Martins es in einer frühen Kritik ausdrückte, wurde der Nationalstaat als „Terminaleinheit und Trennungslinie für die Abgrenzung von Problemen und Phänomenen der Sozialwissenschaft“ angesehen.¹³ Eine Folge dieser Fokussierung auf den „Nationalstaat“ war, dass diejenigen Probleme und Phänomene, die auf dieser Ebene nicht manifest oder signifikant waren, Gefahr liefen, aus dem Blickfeld zu verschwinden.¹⁴ Michael Keating stimmt in seiner Analyse der Auswirkungen von Modernisierungstheorien unserer Sicht der regionalen Politik zu: „[regionale] Effekte haben eine stetige Präsenz in der europäischen Politik, aber allzu oft [...] haben Sozialwissenschaftler schlichtweg nicht nach ihnen gesucht, oder haben sie wo auch immer sie mit aufeinanderfolgenden Modernisierungsparadigmen nicht in Einklang zu bringen waren, ausgeklammert“.¹⁵

1.1 Regionalpolitik als untergeordnete Politik

Jeffery und Wincott stellten fest, wie die konventionelle politikwissenschaftliche Analyse auf zwei Arten dazu tendiert, die Regionalebene aus dem Blickfeld zu verlieren.¹⁶ Erstens und in denjenigen Fällen, wo regionale „Effekte“ doch für bedeutend genug

10 Jeffery, Charlie 2011: Multi-level party competition in federal and regional states, in: Enderlein, Henrik et al. (Hrsg.) 2011: Handbook of Multi-Level Governance, Cheltenham; Edward, Elgar/Jeffery, Charlie/Wincott, Dan 2010: The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism, in: Hay (Hrsg.) 2010 (Fn. 2).

11 Rokkan, Stein 1999: State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. Oxford.

12 Marshall, T.H. 1992: Citizenship and Social Class, in Marshall, T.H./Bottomore, Tom (Hrsg.) 1992: Citizenship and Social Class, London.

13 Martins 1974 (Fn. 2), S. 276.

14 Wimmer/Glick Schiller 2003 (Fn. 4), S. 302.

15 Keating, Michael 1998: The New Regionalism in Western Europe. Cheltenham.

16 Jeffery/Wincott 2010 (Fn. 2), S. 174.

gehalten werden, um sie zu untersuchen, dienen „methodisch-nationalistische“ Annahmen dazu, diese Effekte als die *Konsequenzen* von Kausalfaktoren auf gesamtstaatlicher Ebene herabzusetzen. Ein prominentes Beispiel ist die weitverbreitete Annahme in der Literatur, dass Regionalwahlen „zweitrangige“ („second order“) Wahlen sind, die einer „nationalisierten“ Logik des Parteienwettbewerbs und Wahlverhaltens auf gesamtstaatlicher Ebene untergeordnet sind.¹⁷ Der Begriff der „Zweitrangigkeit“ wurde zunächst in der Analyse von Europawahlen etabliert¹⁸ und von dort in die Analyse von Regionalwahlen importiert. Europawahlen unterlagen anfänglich (sie wurden zum ersten Mal 1979 gehalten) ganz deutlich einer nationalisierten Logik; da das Europäische Parlament damals kaum signifikante Befugnisse und geringfügige öffentliche Resonanz hatte, nutzten es Parteien und Wähler als zusätzliche Gelegenheiten, Themen der Politik auf staatlicher Ebene zu problematisieren und beurteilen.¹⁹

Daraus folgt nicht notwendigerweise, dass Regionalwahlen einer ähnlichen nationalisierten Logik und damit einer gesamtstaatlichen Kausalität untergeordnet sind. Regionale Wahlen sind nicht – wie Europawahlen – gesamtstaatliche Wahlen; sie sind für und in der Region abgehalten. Viele Regionalparlamente haben – im Gegensatz zum frühen Europäischen Parlament – beträchtliche Befugnisse und ihre Entscheidungen sind oft von hoher Resonanz für regionale Wähler. Unter diesen Umständen ist es nicht allzu logisch, von vornherein anzunehmen, dass die Politik auf gesamtstaatlicher Ebene für den Ausgang von Regionalwahlen kausal ist. Eine regionalspezifische Kausalität ist auch und vielleicht eher plausibel.

Politikwissenschaftler haben jedoch bisher selten darauf fokussiert, solche regionalen Kausalitäten – ob und inwiefern regionale Wähler im Lichte von regionalen Faktoren mehr als oder statt nationalen Faktoren zur Wahlurne gehen – zu identifizieren und zu untersuchen. Wenn sie doch darauf fokussieren, tauchen andere Möglichkeiten auf: wo regionale Identität stark ist, können Regionalwahlen wohl von einer regionalisierten Logik durchdrungen werden, obwohl die gleiche regionale Identität eine eher gedämpfte Wirkung hat, wenn es um Wahlen zum gesamtstaatlichen Parlament geht.²⁰ Die Beurteilung darüber, was regionale demokratische Institutionen auf Regionalebene leisten –

17 Heath, Antony/Taylor, Bridget 1999: Were the Welsh and Scottish referendums second-order elections?, in: Taylor, Bridget/Thomson, Katarina (Hrsg.) 1999: Scotland and Wales: nations again?, Cardiff, S. 149-68; Paterson, Lindsay et al. 2001: New Scotland, new politics? Edinburgh; Jeffery, Charlie/Hough Daniel 2001: The electoral cycle and multi-level voting in Germany, in: German Politics Jg. 10, S. 73-98; Pallares, Francesc/Keating, Michael 2003: Multi-level electoral competition: sub-state elections and party systems in Spain, in: *European Urban and Regional Studies*, Jg. 10, S. 239-55; Tronconi, Filippo/Roux, C. 2009: The political systems of Italian regions between state-wide logics and increasing differentiation, in: *Modern Italy*, Jg. 14, S. 135-50.

18 Reif, Karlheinz/Schmitt, Hermann 1980: Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: *European Journal of Political Research*, Jg. 8, Nr. 1, S. 3-44.

19 Reif, Karlheinz 1985: Ten second-order elections, in: Reif Karlheinz (Hrsg.) 1985: Ten second-order elections, Gower, S. 1-36.

20 Wyn Jones, Richard/Scully, Roger 2006: Devolution and Electoral Politics in Scotland and Wales, in: *Publius. The Journal of Federalism*, Jg. 36, Nr.1, S. 115-34.

ihre Entscheidungen in wichtigen Politikfeldern, die Fähigkeit und Leistungen von regionalen Regierungen und Regierungschefs – dient auch dazu, Regionalwahlen von den Fragen und Logiken der gesamtstaatlichen Politik loszulösen.²¹

1.2 Die normative Priorität der nationalen Politik

Das Beispiel von Regionalwahlen als zweitrangigen Wahlen zeigt, wie leicht es ist, politische Phänomene aus dem Blickfeld zu verlieren, wenn man einen unangemessenen Analyseansatz anwendet. Eine zweite Art, wie regionale Effekte aus dem Blickfeld verloren werden können, hat mit der oft unreflektierten Annahme in der Terminologie des „Nationalstaats“ zu tun, dass „Nation“ (eine politische Gemeinschaft) und „Staat“ (eine Institutionalisierung kollektiver politischer Autorität) territorial kongruent sind. Diese Annahme dauert trotz unübersehbarer Beweise dafür an, dass Prozesse der Nationenbildung binnen mancher staatlichen Grenzen unvollendet waren, so dass in Teilen des Staats „staatenlose Nationen“ noch bestehen (z. B. in Spanien, Kanada oder dem Vereinigten Königreich). Die Annahme der territorialen Kongruenz von Nation und Staat dauert jedoch an und wird oft mit Diskursen der Modernisierung und des „Fortschritts“ verflochten, die wiederum eine Basis für normative Ansprüche auf die gesamtstaatliche Einheitlichkeit von staatlichen Leistungen werden. Solche normativen Ansprüche sind in der Literatur zum Wohlfahrtsstaat besonders prominent und sind dort mit der Annahme verbunden, dass die „nationale“ Gemeinschaft diejenige ist, in der die Bürger ihre Solidarität zueinander am angemessensten ausdrücken sollten. Wenn sich eine regionale politische Gemeinschaft andere Politikziele setzt als diejenigen, die gesamtstaatliche Reichweite haben, ist sie oft als schädigend, unsolidarisch und rückschrittlich und nicht als alternative und demokratisch legitime Ergebnisse kollektiver Entscheidungsfindung auf Regionalebene dargestellt. Zum Beispiel wird argumentiert, dass die britischen Devolutionsreformen „den Wohlfahrtsstaat bedrohen“, indem sie den Untergang „des Glaubens, dass eine gütige Regierung in London die Verteilung von Nutzen und Lasten auf der Basis von Bedürfnissen und nicht Geografie“ signalisieren.²² In den USA und Kanada gibt es eine ähnliche Debatte über ein „Wettrennen nach unten“ („race to the bottom“), wenn staatliche Leistungen regional differenziert sind, da sich regionale Regierungen in die Versuchung führen lassen, durch Verminderung von Wohlfahrtsleistungen privatwirtschaftliche Investitionsanreize zu finanzieren.²³ Die Schlussfolgerung – eine „selbstverständliche“ nach Dietmar Braun²⁴ – ist, dass „die Sozialpolitik und Gesundheitspolitik Bereiche sind, die eines hohen Maßes an [staatsweiter] Standardisierung und Harmonisierung bedürfen“. Keith Banting und Stan Corbett unterstreichen

21 Cutler, Fred 2008: One Voter, Two First-Order Elections?, in: Electoral Studies, Jg. 27, Nr. 3.

22 Bogdanor, Vernon 2001: Constitutional Reform, in: Seldon, Anthony (Hrsg.) 2001: The Blair Effect, London, S. 153-4.

23 Vgl. Peterson, Paul 1995: The Price of Federalism, Washington DC; Harrison, Kathryn (Hrsg.) 2006: Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation, Vancouver.

24 Braun, Dietmar 2000: Territorial Division of Power and Public-Policy-Making: An Overview, in Braun, Dietmar (Hrsg.) 2000: Public Policy and Federalism, Aldershot, S. 15.

chen diesen Gedankengang noch weiter mit der emotionalisierenden Frage: „Hat ein krankes Baby in einer Region Zugang unter ähnlichen Bedingungen zu den gleichen Pflegeleistungen als ein krankes Baby in einer anderen Region des gleichen Staats?“²⁵ Banting und Corbett lassen keinen Zweifel, wie diese Frage beantwortet werden sollte: alle Bürger in einem Staat sollten gleiche Leistungen vom Staat genießen.

Aber es gibt alternative Antworten: es ist denkbar, dass eine Region aufgrund eines durch eine Regionalwahl legitimierten politischen Programms *mehr* für kranke Babys oder Rentner oder Studenten als ihre Nachbarregionen leisten kann. Es gibt in der Tat Beweise dafür, dass Regionen eher wohlfahrtsstaatliche Leistungen erhöhen und ausdehnen, als ein Wettrennen nach unten einzugehen.²⁶ Ebenso gibt es Anzeichen dafür, dass innovative regionale Politiken, die Wohlfahrtsleistungen *erhöhen*, auf andere Regionen einwirken²⁷ und die Möglichkeit eines interregionalen „Wettrennens nach oben“ schaffen. Die breitere Schlussfolgerung ist, wie es Michael Keating ausdrückte:

„Es ist ein Fehler, daran zu glauben, eine Schwächung von Solidarität auf der Ebene des ‚Nationalstaats‘ stelle immer und notwendigerweise einen absoluten Rückgang der Solidarität dar. Eine solche Annahme spiegelt die häufige und unreflektierte Akzeptanz der Kopplung von Nation und Staat und des Nationalstaats als ‚normalen‘ oder unbestreitbaren Rahmens für öffentliche Leistungen wider.“²⁸

1.3 Die Politikwissenschaft nach dem Nationalstaat

Der Annahme, dass die Regionalpolitik eine untergeordnete und/oder rückschrittliche Form der Politik ist, stehen wachsende Herausforderungen entgegen. Es gibt Anzeichen für eine „regionalisierende Wende“ in der Politikwissenschaft. Es gibt zunehmend aktive Forschungsnetzwerke zur Regionalpolitik in nationalen und internationalen politikwissenschaftlichen Vereinigungen – in Deutschland (vor allem durch das Autoren-Netzwerk des Jahrbuchs des Föderalismus), im Vereinigten Königreich, im European Consortium for Political Research, in der American Political Science Association und in der International Political Science Association. Diese schaffen neue Möglichkeiten des Austausches zwischen einzelnen Forschern und damit stärkere kollektive Kapazitäten für Theoriebildung, vergleichende Analyse und letztendlich regionalpolitische Datensammlung. Zu diesen neuen Kapazitäten zählt eine Reihe von wichtigen vergleichenden Forschungsinitiativen, die unser Wissen über die Regionalebene der Politik erheblich verbessert haben: über die Befugnisse von regionalen politischen Institutionen;²⁹ über

25 Banting, Keith/Corbett, Stan 2002: Health Policy and Federalism: An Introduction, in: Banting, Keith/Corbett, Stan (Hrsg.) 2002: Health Policy and Federalism, Montreal-Kingston, S. 19.

26 Keating, Michael 2009: Social Citizenship, Solidarity and Welfare in Regionalized and Plurinational States, in: Citizenship Studies, Jg. 13, Nr. 5, S. 501 - 513.

27 Schmuecker, Katie/Adams, John 2005: Divergence in priorities, perceived policy failure and pressure for convergence, in: Adams, John/ Schmuecker, Katie (Hrsg.) 2005: Devolution in Practice 2006, London, S. 49-50.

28 Keating 2009 (Fn. 26), S. 504.

29 Marks/Hooghe/Schakel 2008 (Fn. 9).

die öffentliche Meinung auf Regionalebene;³⁰ über die Verfassungsreform in regionalisierten und föderalen Staaten;³¹ über das regionale Wahlverhalten;³² über gesamtstaatliche³³ sowie teilstaatliche oder regionalistische³⁴ Parteien im regionalen Parteienwettbewerb und über die Regierungsbildung auf Regionalebene.³⁵ Dieses Wissen deutet auf eine neue „regionale Politikwissenschaft“ hin. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass keine dieser auf die Regionalpolitik bezogenen Initiativen behaupten will, der „Nationalstaat“ werde unzeitgemäß oder insignifikant, weil die Regionalebene als wichtiger (oder verspätet als wichtig) anerkannt wird. Es ist auch den neuen „Regionalpolitikwissenschaftlern“ klar, dass die gesamtstaatliche Ebene der politische Hauptfokus der meisten Bürger, politischen Parteien und Interessengruppen in den meisten demokratischen Staaten bleibt. Diese neuen Forschungsinitiativen drücken eine subtilere Botschaft aus: regionalpolitische Institutionen, Akteure und Prozesse üben eine *transformativen* Effekt auf den Nationalstaat aus; in manchen Hinsichten wird der Staat „entnationalisiert“, in eine komplexere Form von Mehr-Ebenen-Gefüge umgewandelt, das die kollektiven Ziele sowohl von regionalen politischen Gemeinschaften als auch gleichzeitig von der gesamtstaatlichen politischen Gemeinschaft umfasst, aggregiert und abgleicht. Eine Politikwissenschaft „nach dem Nationalstaat“ befasst sich also nicht mit der regionalen Desintegration des Nationalstaats, sondern mit der Konsolidierung einer Mehr-Ebenen-Staatlichkeit.

2. Auf der Suche nach dem Mehr-Ebenen-Staat in Deutschland

Als Bundesstaat ist Deutschland ohne Frage ein Mehr-Ebenen-Staat. Deutschlands Mehr-Ebenen-Staatlichkeit wird jedoch unvollständig verstanden. Deutschland ist in einer sehr spezifischen und beschränkten Weise als Mehr-Ebenen-Staat behandelt worden, vor allem weil in der deutschen Föderalismusforschung oft methodische Annahmen ausgewählt werden, die zu einem starken Fokus auf die gesamtstaatlichen Aspekte des Föderalismus führen und die damit die Bedeutung und den Wert der Politik auf Landesebene herabsetzen.

30 Jeffery/Henderson/Wincott (Hrsg.) 2012 (Fn. 1).

31 Benz, Arthur/Behnke, Natalie (Hrsg.) 2009: Federalism and Constitutional Change, Sonderausgabe von Publius. The Journal of Federalism, Jg. 39, Nr. 2.

32 Hough, Daniel/Jeffery, Charlie (Hrsg.) 2006: Devolution and Electoral Politics, Manchester.

33 Swenden, Wilfried/Maddens, Bart 2008: Territorial Party Politics in Western Europe, London.

34 Hepburn, Eve (Hrsg.) 2009: New Challenges for Stateless Nationalist and Regionalist Parties, Sonderausgabe von Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 4.

35 Stefuriuc, Irina (Hrsg.) 2009: Government Coalitions in Multi-level Settings: Institutional Determinants and Party Strategy. Sonderausgabe von Regional and Federal Studies, Jg. 19, Nr. 1.

2.1 Der deutsche Föderalismus als gesamtstaatliches System

In seinem Klassiker „Federal Government“ beschrieb Kenneth Wheare die Bundesrepublik in der frühen Nachkriegszeit als „gar nicht föderal, sondern hochdezentralisiert“.³⁶ Konrad Hesse prägte 1962 den Begriff „unitarischer Bundesstaat“.³⁷ Heidrun Abromeit ging 1992 noch weiter, indem sie die Charakterisierbarkeit Deutschlands als einen föderalen Staat überhaupt in Frage stellte und ihn stattdessen als einen „verkappten Einheitsstaat“ beschrieb.³⁸ Vor kurzem hat Fritz Scharpf ein ähnliches Bild des deutschen Föderalismus gemalt:

„Das deutsche politische System der Nachkriegszeit ist ein Bundesstaat mit einer unitarischen politischen Kultur [...] es gibt keine politisch resonanten territorialen Trennungslinien [...] und keine Massenforderungen nach regionaler Autonomie. Die Massenkommunikation wird von bundesweiten Medien dominiert; politische Fragen werden auf Bundesebene definiert und debattiert; und die öffentliche Aufmerksamkeit fokussiert auf die Parteien auf Bundesebene, auch wenn sie um die Macht in den Ländern konkurrieren. Die politische Resonanz der Entscheidungsfindung auf Landesebene ist im Gegensatz ganz niedrig, und die 16 Landeswahlen können als ‚zweitrangige Bundeswahlen‘ charakterisiert werden, da die Parteien dazu tendieren, über bundespolitische Auseinandersetzungen und die Leistungen der Bundesregierung zu streiten.“³⁹

Scharpf deutet hier – wie Wheare, Hesse, Abromeit und viele andere – auf die im Föderalismusvergleich ungewöhnlich unitarischen Aspekte des deutschen Föderalismus hin: die verfassungsmäßige Interdependenz von Bund und Ländern in der Formulierung, Verabschiedung und Umsetzung von Gesetzen; die Verteilung und der Ausgleich von Steuererträgen, damit jede Landesregierung imstande ist, gesamtstaatliche Verfassungsziele der „Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse zu verfolgen; und die folglich beschränkten Möglichkeiten der Landesparlamente, autonome Politiken einzuführen. Das Verständnis des deutschen Föderalismus ist in dieser Sichtweise das eines einzigen, integrierten, bundesweiten Systems, das mehr oder weniger zwangsläufig in einem Mehr-Ebenen-Gleichschritt marschieren muss, um überhaupt funktionieren zu können. Scharpf und seine Kollegen Bernd Reissert und Fritz Schnabel hatten drei Jahrzehnte früher diesen Gleichschritt-Föderalismus als ein System der Politikverflechtung bezeichnet,⁴⁰ in dem sich Bund und Ländern als interdependente Komponente – und oft gegenseitige Vetospieler – in einer komplexen gesamtstaatlichen Struktur der öffentlichen Verwaltung einander gegenüberstehen. Diese Terminologie der „Politikverflechtung“ wurde in Deutschland wie auch anderswo⁴¹ sehr einflussreich und bleibt

36 Wheare, Kenneth 1953: Federal Government, 3. Aufl., Oxford, S. 26.

37 Hesse, Konrad 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.

38 Abromeit, Heidrun 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen.

39 Scharpf, Fritz W. 2008: Community, Diversity and Autonomy: The Challenges of Reforming German Federalism, in: German Politics, Jg. 17, Nr. 4, S. 509-21.

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

41 Scharpf, Fritz 1988: The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration, in: Public Administration, Jg. 66, Nr. 2. S.239-278.

trotzt der Zäsur der deutschen Vereinigung⁴² – und bis heute noch⁴³ – ein zentraler Orientierungspunkt für die Analyse des deutschen Föderalismus. In diesem Zusammenhang stellt das obige Zitat von Scharpf ein völlig plausibles Verständnis des deutschen Föderalismus dar; seine Analyseeinheit ist das gesamtstaatliche Föderalismussystem als ganzes. Es ist jedoch ein *Teil*-Verständnis. Es gibt den Blickwinkel der Bundeshauptstadt, wo die Verflechtung der Bundes- und Landekomponente des deutschen Mehr-Ebenen-Staats stattfindet, gut wieder. Es ist jedoch – wie unten erläutert – aus dem Blickwinkel der *Landeshauptstädte* bei weitem nicht so plausibel.

2.2 *Der Föderalismus als eine Ansammlung von landespolitischen Systemen*

Dieser typische gesamtstaatliche Fokus der deutschen Föderalismusforschung führt allzu leicht dazu, die Politik auf Landesebene aus dem Blickfeld zu verlieren; er ist eine Variante des methodischen Nationalismus, der oben diskutiert wurde, und hat ähnliche Effekte. Der erste ist eine Unterschätzung der Autonomie und Wichtigkeit der Politik auf Landesebene. Um diese Unterschätzung besser zu beleuchten lohnt es sich, das obige Zitat von Scharpf näher zu analysieren. Scharpf behauptet etwa, es gebe „keine politisch resonanten territorialen Trennungslinien“ in Deutschland. Von der Berliner Perspektive aus gesehen, wo es oft recht intensive parteipolitische Verhandlungen in und zwischen Bundestag und Bundesrat gibt, mag es wohl so erscheinen. Wenn man eine landespolitische Perspektive einnimmt, sieht es anders aus. In Deutschland gibt es die erfolgreichste teilstaatliche Partei, die es überhaupt in der Geschichte der modernen Demokratie gegeben hat – die bayerische CSU, und eine zweite sehr erfolgreiche teilstaatliche Partei in Form der ehemaligen Partei des Demokratischen Sozialismus und der noch vom Osten Deutschlands dominierten Linken. CSU und PDS/Die Linke sind so stark, eben weil es politisch sehr resonante territoriale Trennungslinien in Deutschland gibt. Darüber hinaus behauptet Scharpf, es gebe „keine Massenforderungen nach regionaler Autonomie“. Ein deutsches Forschungsteam konnte jedoch vor einem Jahr in diesem Jahrbuch aufgrund einer 2009 in Bayern, Niedersachsen und Thüringen durchgeführten Umfrage berichten, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten der Meinung waren, dass die jeweilige Landesregierung sich mehr als die Bundesregierung „um die Sorgen und Anliegen der Menschen“ kümmere und „den meisten Einfluss auf die Politik“ im Land sowohl habe als auch haben sollte.⁴⁴ Letzteres – die Ansicht von vier Fünftel der Befragten, dass die Landesregierung den meisten Einfluss haben *sollte* –, deutet doch auf eine Massenforderung nach regionaler Autonomie hin.

„Politische Fragen werden auf Bundesebene definiert und debattiert“? Dies scheint mit den wachsenden organisatorischen und wahlprogrammatischen Divergenzen der

42 Wachendorfer-Schmidt, Ute 2003: Politikverflechtung im Vereinigten Deutschland, Wiesbaden.

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

44 Sturm, Roland et al. 2010: Landesbewusstsein und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Föderalismus-Paradox, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden, S. 31.

politischen Parteien in den Ländern, die unter anderen Klaus Detterbeck⁴⁵ und Marc Debus⁴⁶ dokumentiert haben, nicht leicht vereinbar. Dazu kommt noch die in den letzten zwei Jahrzehnten unübersehbaren Plädoyers für eine territoriale Sonderbehandlung, die von den östlichen Ländern (zum Beispiel in allen seit der Vereinigung stattgefundenen finanzpolitischen Föderalismus-Verhandlungen) vorgeführt wurden,⁴⁷ und die die Vision eines „Wettbewerbsföderalismus“ in den (und im landesspezifischen Interesse der) südlichen Ländern – Bayern, Baden-Württemberg, manchmal Hessen – animierten.⁴⁸ Diese sind wohl Fragen mit bundespolitischer Resonanz, sind aber auch eindeutig Fragen von landespolitischer Herkunft, die erst auf Landesebene und nicht auf Bundesebene „definiert und debattiert“ wurden. Ebenso sind Landtagswahlen nicht einfach als „zweitrangige“ Wahlen, die der Bundespolitik untergeordnet sind, einzuschätzen. Obwohl diese Bezeichnung in den 1970er Jahren, geprägt von Reiner Dinkel,⁴⁹ in großem Maße angemessen war, war die Situation, die Dinkel damals analysierte, eine außerordentliche. Sie umfasste die Periode nach dem ersten Machtwechsel in der Bundesrepublik im Jahre 1969. Diese Periode wurde von einer starken links-rechts Polarisierung in der Außen- sowie der Innenpolitik charakterisiert, die durch ein „Zweieinhalb“-Parteiensystem in Bundestag sowie im Bundesrat ausgetragen wurde. Seit dieser Sonderperiode und vor allem seit 1990 ist die Situation ganz anders: mehr Länder, mehr Parteien und komplexere Verhältnisse zwischen Parteiformationen im Bundestag und in den Landesregierungen bzw. dem Bundesrat. Die erste umfassende Studie des Wahlverhaltens auf Landesebene, die erst 2008 veröffentlicht wurde, zeigt, wie in dieser Situation (und zum Teil in früheren Perioden) das Landeswahlverhalten in den meisten Ländern eher durch landesspezifische als durch bundespolitische Faktoren bestimmt wird (siehe Tabelle 1).⁵⁰

45 Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang 2008: Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb, in: Jun Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.) 2008: Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 39-56.

46 Debus, Marc 2008: Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern, in: Jun/Haas/Niedermayer (Hrsg.) 2008 (Fn. 45), S.57-78.

47 Jeffery, Charlie 2003: Cycles of Conflict: Fiscal Equalisation in Germany', in: Regional and Federal Studies, Jg. 13, Nr. 4

48 Zum Beispiel Fischer, Thomas/Große Hüttmann, Martin 2001: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden.

49 Dinkel, Rainer 1973: Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 18, S. 348 - 360.

50 Völkl, Kerstin et al 2008: Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landeswahlen: theoretischer Rahmen und Analysemodell, in: Völkl, Kerstin et al (Hrsg.) 2008: Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 9 - 36.

Tabelle 1: Bundespolitischer Einfluss auf Landtagswahlen

	Bundespolitischer Einfluss ist ...				
	Dominant	Stärker als Einfluss der Landesfaktoren	Etwa gleich dem Einfluss der Landesfaktoren	Schwächer als Einfluss der Landesfaktoren	Von geringer Bedeutung
West	-	Niedersachsen, Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland	Bremen, (Hamburg), Hessen
Ost	-	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Brandenburg, (Sachsen-Anhalt), Thüringen	(Brandenburg), Sachsen

Quelle: Völkl et al. 2008 (Fn. 50), S. 31.

Unter diesen Umständen ist die „politische Resonanz der Entscheidungsfindung auf Landesebene“ gar nicht, wie es Scharpf es ausdrückt, „ganz niedrig“. Die Wähler treffen ihre Wahlentscheidungen überwiegend aus landespolitischen Gründen, die Parteien organisieren sich und führen ihre Wahlkämpfe auf differenzierte Weise von Land zu Land und es ist für den Wähler wirklich von Belang, wer gewinnt. Die parteipolitische Zusammensetzung einer Landesregierung bestimmt ganz direkt – wie es Manfred Schmidt schon 1980 feststellte⁵¹ und andere es neulich bestätigt haben⁵² –, welche Politiken eine Landesregierung verfolgt. Die Landespolitik ist mit anderen Worten in manchen Bereichen nicht zu einem Gleichschritt der Einheitlichkeit verurteilt; sie variiert von Land zu Land, zwischen Ost und West, Flächenländern und Stadtstaaten entsprechend den parteipolitischen sowie auch den demographischen, historischen, institutionellen, finanziellen und personellen Besonderheiten der Länder.⁵³

Vom landeshauptstädtischen Blickwinkel heraus gesehen ist der deutsche Föderalismus somit ganz anders als die Berliner Perspektive Scharpfs. Das bedeutet nicht, dass Scharpf und manche anderen, die die unitarischen, gesamtstaatlichen Aspekte des deutschen Föderalismus hervorheben, zu einem Fehlschluss gekommen sind. Es spiegelt eher die methodische Wahl einer anderen Analyseeinheit wider. Der hier skizzierte landeshauptstädtische Blickwinkel behandelt den deutschen Föderalismus nicht als integ-

51 Schmidt, Manfred 1980: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt/Main.

52 Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.) 2008: Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden; Turner, Ed 2012: Political Parties, Coalitions and Policy Outcomes in the German Länder, London (im Erscheinen).

53 Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim 2008: Sechzehn Länder, sechzehn Felder: Erträge des Vergleichs, in: Hildebrandt/Wolf (Hrsg.) 2008 (Fn. 52), S. 363-70.

riertes, bundesweites System, sondern als eine Ansammlung von 16 landespolitischen Systemen, die ihre eigenen Spezifika and Dynamiken haben. Beide Perspektiven sind „richtig“; beide bieten aber nur Teil-Erklärungen des deutschen Föderalismus an. Sie zeigen, zusammen genommen, dass es unterschiedliche, koexistente Arten von Parteienwettbewerb und politischer Entscheidungsfindung im deutschen Föderalismus gibt, unter denen einige bundesweit und einige landesspezifisch sind und die nach Politikbereich und Landesinteresse variieren.

2.3 Die normative Kraft der bundespolitischen Einheitlichkeit

In den letzten Jahren wurden immer mehr Beiträge veröffentlicht, die das Land statt das gesamtstaatliche föderale System als Analyseeinheit wählen: über Parteien und Parteiensysteme in den Ländern;⁵⁴ Koalitionen und Koalitionsbildung;⁵⁵ Wahlverhalten; Landespolitik;⁵⁶ Parlamentarismus;⁵⁷ Regierungssysteme⁵⁸ und Demokratiemodelle.⁵⁹ Solche Beiträge sind jedoch noch nicht zusammen mit älteren und neueren⁶⁰ gesamtstaatlich fokussierten Beiträgen in einer umfassenden Behandlung des Föderalismus systematisch betrachtet worden. Beiträge, die die methodische Wahl des Landes als Analyseeinheit treffen, sind immer noch etwas peripher in der Analyse des deutschen Föderalismus. Dies hat zum Teil mit einem besonderen normativen Kontext in Deutschland zu tun, in dem die gesamtstaatliche Einheitlichkeit hochgepriesen und die Landesautonomie eher kritisch angesehen wird.

In einer früheren Ausgabe dieses Jahrbuchs wurde auf diese normative Beladung zugunsten der gesamtstaatlichen Einheitlichkeit in Deutschland hingewiesen.⁶¹ Ihre Wurzeln erstrecken sich bis in die sozialstaatlichen Reformen des 19. Jahrhunderts, als die Sozialstaatlichkeit als Maßnahme der nationalen Integration nicht nur den durch die Industrialisierung verursachten Klassenkonflikten gegenüber, sondern auch den Partikularismen der nun unter preußischer Herrschaft geratenen deutschen Staaten verwendet wurde. Sie wurde nach dem Zweiten Weltkrieg erneuert, als es dringend zur nationalen

54 Jun/Haas/Niedermayer (Hrsg.) 2008 (Fn. 45).

55 Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.) 1999: Hinter den Kulissen von Koalitionsregierungen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden; Oberhofer, Julia/Sturm, Roland (Hrsg.) 2010: Koalitionsregierungen in den Ländern und Parteienwettbewerb, München.

56 Hildebrandt/Wolf (Hrsg.) 2008 (Fn. 52); Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) 2006: Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder, Wiesbaden; Blancke, Susanne 2001: Politikinnovationen im Schatten des Bundes, Wiesbaden.

57 Reutter, Werner 2008: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie, Opladen.

58 Leunig, Sven 2006: Die Regierungssystem der deutschen Länder im Vergleich, Stuttgart.

59 Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.) 2008: Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen.

60 Zum Beispiel Scheller/Schmid (Hrsg.) 2008 (Fn. 43); Scharpf, Fritz W. 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt; Burkhart, Simone 2008: Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von ‚Divided Government‘ in Deutschland, Frankfurt.

61 Jeffery, Charlie 2009: Territoriale Politik, a-territoriale Wissenschaft und der deutsche Föderalismus 1949 – 2009, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009*, Baden-Baden.

Integration von Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen beizutragen galt. Sie wurde ab 1990 im Prozess der nationalen Integration Ostdeutschlands in die Bundesrepublik durch die „Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ wieder erneuert. Diese normative Beladung zugunsten der gesamtstaatlichen Einheitlichkeit existiert noch. Zum Beispiel wurde vor kurzem folgendes in einem Leitartikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung geschrieben:

„Die Bundesrepublik ist das Wesensmerkmal des politischen Deutschlands. Sie erwuchs aus langen Wurzeln und der Entschlossenheit, die Buntheit der Regionen und Landsmannschaften zurückzustellen zugunsten der Gemeinsamkeit, des Bundes der Länder. Die Bundesrepublik wird verfassungsrechtlich definiert als ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Das ist etwas ganz anderes als die Beliebigkeit einer bunten Vielfalt. Das Wort bunt hat sogar eine andere Bedeutung als vielfarbig. Bunt kann lustig, aber auch verwirrend, unpassend sein.“⁶²

Wenige Wissenschaftler würden die landespolitische Diversität als „verwirrend“ oder „unpassend“ geschweige denn „lustig“ beschreiben, wie es in der FAZ zu lesen war. Dennoch ist die wissenschaftliche Behandlung von Ideen über mehr Autonomie und weniger gesamtstaatliche Koordinierung der Länder oft eine skeptische gewesen. So konnten die meisten Beiträge aus der (vor allem Rechts-)Wissenschaft zur ersten Föderalismusreformkommission verstanden werden, die generell sehr konservativ⁶³ waren und eher dem Fortbestand der gesamtstaatlichen Politikverflechtung als ihrer Beseitigung dienten.⁶⁴ Negativ beladene Worte wie „Normenwirrwarr“⁶⁵ und „Balkanisierung“⁶⁶ werden in Bezug auf autonome Landespolitik verwendet. Überraschenderweise wurden die Besonderheiten Bayerns bisher nicht als zentrale Frage der deutschen Föderalismusforschung – wie es zum Beispiel in Bezug auf ähnliche historische Regionen wie Schottland, Katalonien und Quebec der Fall ist – behandelt. Bayern wird eher als „Kuriosität behandelt und nicht als ausgeprägt „territoriale“ Gesellschaft und politisches System, das eine tiefergehende und eigenständige Untersuchung verdient.“⁶⁷ Die vor allem von Bayern vorangetriebene Agenda des Wettbewerbsföderalismus wurde oft mit Skepsis oder Kritik aufgenommen.⁶⁸ Die normative Präferenz für einen unitarischen

62 Hefty, Georg Paul 2010: Bund statt bunt, in: FAZ vom 11.10.2010.

63 Jeffery, Charlie 2007: Towards a new understanding of multi-level governance in Germany? The federalism reform debate and European integration, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 48, Nr. 1, S. 17 - 27.

64 Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.) 2007: Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden.

65 Selmer, Peter 2009: Folgen der neuen Abweichungsgesetzgebung der Länder – Abschied vom Leitbild „gleichwertige Lebensverhältnisse“, in: Baus, Ralf Thomas/Scheller, Henrik/Hrbek, Rudolf (Hrsg.) 2009: Der deutsche Föderalismus 2020, Baden-Baden, S. S. 56.

66 Schmid, Josef 2010: Die (mangelnde) Interdependenz in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im deutschen Föderalismus – von der Unitarisierung zur Balkanisierung, in: Oberhofer/Sturm (Hrsg.) 2010 (Fn. 55).

67 Jeffery 2009 (Fn. 61), S. 127.

68 Petersen, Thieß/Scheller, Henrik/Wintermann, Ole 2009: Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and the Political Debate, in: German Politics, Jg. 17, S. 559 - 586.

Föderalismus der einheitlichen Lebensverhältnisse und die normative Skepsis gegenüber einer stärkeren Landesautonomie hatten eine Art tarnende Wirkung hinsichtlich gewisser Aspekte der Föderalismusforschung. Sie etablierten einen Kontext, in dem gut fundierte wissenschaftliche Beiträge, die auf landespolitische Spezifika und Autonomie hingewiesen haben, ungenügend beachtet worden sind. Es wurden nicht nur in den letzten Jahren Beiträge veröffentlicht, die das Land anstatt das gesamtstaatliche föderale System als Analyseeinheit wählten. In den letzten Jahrzehnten gab es wichtige Beiträge, die auf autonome bzw. territorial spezifische Dimensionen der Landespolitik hingedeutet haben: Alf Mintzels Analyse der CSU als Partei der Bundespolitik *und* der regionalen Besonderheiten;⁶⁹ Manfred Schmidts Feststellung, dass „parties do matter“ in der Regierungsbildung und -tätigkeit auf Landesebene;⁷⁰ Josef Schmidts Analyse einer von Land zu Land differenzierten Organisationsstruktur der CDU;⁷¹ Roland Sturms Ablehnung der „Lehmbruch-Hypothese“ der Nationalisierung des Parteienwettbewerbs in den Ländern und im Bundesrat;⁷² Beiträge von Karl Rohe, Dieter Obernhöfer, Karl Schmitt und ihren Kollegen, die auf längerfristige Tendenzen und Wurzeln der Regionalisierung des Wahlverhaltens und Parteienwettbewerbs aufmerksam machen;⁷³ Beiträge von Klaus Götz⁷⁴ und Rolf Heinze,⁷⁵ die Politikinnovationen in der Wirtschaftsförderung in den Ländern beleuchteten; die Identifizierung einer unerwarteten „Dynamik“ im bundesstaatlichen System trotz der Politikverflechtung in der Analyse von Arthur Benz⁷⁶ und viele mehr.

3. Schlussbemerkung: Zwei Herausforderungen

Diese Betrachtungen sollen als zweifache Herausforderung für die deutsche Föderalismusforschung dienen. Die erste Herausforderung besteht darin, auf systematische Weise eine Mehr-Ebenen-Analyse des deutschen Föderalismus zu versuchen, die ihn *sowohl* als einzige, integrierte, systemweite Analyseeinheit, *als auch* als die einzelnen sechzehn

69 *Mintzel, Alf* 1977: Geschichte der CSU. Ein Überblick, Opladen.

70 *Schmidt, 1980* (Fn. 51).

71 *Schmid, Josef* 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen.

72 *Sturm, Roland* 1999: Party Competition and the Federal System: The Lehmbruch Hypothesis Revisited, in: *Jeffery, Charlie* (Hrsg.) 1999: Recasting German Federalism. The Legacies of Unification, London, S. 197-216.

73 *Oberndörfer, Dieter/Schmitt, Karl* (Hrsg.) 1991: Parteien und regionale politische Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin; *Rohe, Karl* 1992: Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main.

74 *Götz, Klaus* 1992: Intergovernmental Relations and State Government Discretion: The Case of Science and Technology Policy in Germany, Baden-Baden.

75 *Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Hombach, Bodo* 1992: Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn.

76 *Benz, Arthur* 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen.

Analyseeinheiten der Länder versteht. Ohne eine solche Kombination der „bundeshauptstädtischen“ und „landeshauptstädtischen“ Perspektiven wird ein umfassendes Verständnis darüber, wie die Mehr-Ebenen-Staatlichkeit in Deutschland funktioniert, wie sich wichtige politische Prozesse auf und zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen *gleichzeitig* entfalten, verhindert.

Die zweite Herausforderung besteht darin, von normativen Be- bzw. Verurteilungen von besonderen Aspekten der Landespolitik (und ebenso der Bundespolitik) Abstand zu nehmen. Es gibt keinen politikwissenschaftlichen Grund dafür, *a priori* anzunehmen, dass die Verfolgung kollektiver gesellschaftlicher Ziele durch Bund-Länder-Kooperation auf gesamtstaatlicher Ebene notwendigerweise „besser“ oder „gerechter“ sei als die Verfolgung solcher Ziele auf Landesebene. Ebenso sollte nicht angenommen werden, die Landespolitik sei irgendwie „besser“. Die analytische Frage der Politikwissenschaft soll dazu beitragen, ein besseres Verständnis darüber zu gewinnen, warum sich individuelle Landesregierungen dafür entscheiden, *unterschiedliche* – nicht bessere oder schlechtere – politische Prioritäten als andere Landesregierungen oder als die Bundesregierung zu setzen. Ob dies bessere oder schlechtere Prioritäten sind als diejenigen, die aus gesamtstaatlichen Entscheidungsprozessen hervorkommen, ist schließlich eine Frage, die regionale Wählerschaften und nicht Politikwissenschaftler beurteilen sollten.

Zentralisierung von Kompetenzen durch die europäische Beihilfenkontrolle

Wolfgang Kerber

1. Einleitung

Eines der interessantesten Phänomene des jahrzehntelangen europäischen Integrationsprozesses sind indirekte, schleichende Prozesse der Zentralisierung von Politikkompetenzen, d.h. Kompetenzverlagerungen, die nicht primär auf explizite Veränderungen der europäischen Verträge zurückzuführen sind. In der politikwissenschaftlichen Literatur ist hierfür auch der Begriff „creeping competence“ geprägt worden.¹ Die Mechanismen können dabei sehr unterschiedlich sein. Eines der bekanntesten Beispiele ist zweifellos die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu den vier Grundfreiheiten und die sich daran anschließenden Politiken zur Vollendung des Binnenmarktes, die zu einer Fülle von faktischen Kompetenzverlagerungen bei vielen Politik- und Regulierungsbereichen geführt haben, deren Kompetenzen eigentlich auf der nationalen mitgliedstaatlichen Ebene angesiedelt waren. Während diese Entwicklung bekannt und ursprünglich stark vom EuGH vorangetrieben worden ist (Cassis de Dijon - Rechtsprechung), sollen in diesem Beitrag die inhärenten Zentralisierungstendenzen bezüglich vieler mitgliedstaatlichen Politiken im Vordergrund stehen, die sich aus der europäischen Beihilfenkontrolle ergeben. Dabei soll die These vertreten werden, dass die sich stark ausweitende Anwendung der europäischen Beihilfenkontrolle zu einer Welle von faktischen Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene geführt hat und dass die neuerdings von der EU-Kommission angestoßene Reform der Beihilfenkontrolle zum Anspruch einer umfassenden Kontrolle und Lenkung aller Subventionen in der EU führen kann, was weit über das im EG-Vertrag verankerte ursprüngliche Ziel der Verhinderung von grenzüberschreitenden wettbewerbsverzerrenden Beihilfen hinausgeht.

Dieser Beitrag ist folgendermaßen strukturiert: In einem ersten Schritt (Abschnitt 2) wird ein kurzer Überblick über die Zweckmäßigkeit und Problematik von Subventionen aus ökonomischer Sicht und über die rechtlichen Grundlagen der europäischen Beihilfenkontrolle gegeben. Daran anschließend wird die starke Ausweitung der Anwendung der Beihilfenkontrolle seit den 1980er Jahren thematisiert (Abschnitt 3). Hierbei wird argumentiert werden, dass durch die weite Interpretation von wettbewerbsverzerrenden Beihilfen und des Handels zwischen Mitgliedstaaten die Europäische Kommission einen zunehmenden Einfluss auf alle mitgliedstaatlichen Politiken gewonnen hat, in denen direkt oder indirekt Subventionen ein wichtiges Mittel darstellen. In Abschnitt 4 wird gezeigt, dass die jüngsten Reformanstrengungen in der europäischen Beihilfenkontrolle zu einer gravierenden Änderung ihrer Ziele geführt haben: Statt der Bekämpfung

1 Vgl. etwa Pollack, Mark A. 2000: The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 38, Nr.3, S. 519-538.

von grenzüberschreitenden Wettbewerbsverzerrungen geht es nun explizit um das Ziel einer umfassenden Kontrolle aller Arten von direkten und indirekten Subventionen, wodurch die Kommission eine umfassende Prüfungskompetenz über die geeignete Ausgestaltung vieler mitgliedstaatlicher Politiken beansprucht, was zu einer erheblichen faktischen Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene führt. Im abschließenden Abschnitt 5 wird in einer kurzen kritischen Beurteilung gezeigt, dass aus einer föderalismustheoretischen Perspektive (Subsidiaritätsprinzip) die negativen Auswirkungen auf die Dezentralität von Kompetenzen systematisch einbezogen werden sollten, wodurch eine Beschränkung der europäischen Beihilfenkontrolle auf die Prüfung von Beihilfen mit grenzüberschreitenden wettbewerbsverzerrenden Wirkungen nahegelegt wird, die durch eigenständige und unabhängige mitgliedstaatliche Beihilfekonrollinstitutionen ergänzt werden könnten (Zwei-Ebenen-System der Beihilfenkontrolle).

2. Subventionen und europäische Beihilfenkontrolle: eine kurze Einführung

Aus ökonomischer Perspektive sind Subventionen ein normales wirtschaftspolitisches Instrument, dessen Einsatz unter bestimmten Bedingungen gerechtfertigt sein kann.² Dies gilt insbesondere für bestimmte Marktversagensprobleme (wie etwa positive oder negative externe Effekte bei Umweltproblemen oder im Innovationsbereich), um entstehende ökonomische Ineffizienzen zu reduzieren. Daneben können Subventionen aber auch ein angemessenes Mittel zur Erreichung anderer Ziele sein (wie in der Bildungs- und Kulturpolitik). Hierzu zählen auch Verteilungsziele wie beispielsweise das Kohäsionsziel in der EU, woraus sich unter bestimmten Bedingungen die Zweckmäßigkeit von Subventionen für die wirtschaftliche Förderung von weniger entwickelten Regionen ableiten lässt. Subventionen können in vielerlei Formen auftreten, etwa als direkte Subventionszahlungen, Steuererleichterungen, staatliche Garantien und in einer Fülle weiterer indirekter Formen. Die jahrzehntelangen Erfahrungen mit Subventionen in vielen Ländern haben allerdings sehr eindrücklich gezeigt, dass faktisch wesentlich höhere und oftmals nicht durch Marktversagen oder andere Ziele gerechtfertigte Subventionen gewährt werden. Dieses gesamtwirtschaftlich zu hohe Niveau von Subventionen wird üblicherweise mit dem politischen Druck von Interessengruppen und damit politökonomisch erklärt. Was sind die volkswirtschaftlich problematischen Wirkungen nicht gerechtfertigter Subventionen? Neben der Tatsache, dass falsch gewährte Subventionen eine Verschwendung von Steuergeldern darstellen, können Subventionen an bestimmte Unternehmen zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber anderen Firmen führen, die keine Subventionen erhalten. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Staaten in einen Sub-

2 Für einen gut verständlichen und systematischen Überblick über die ökonomischen Rechtfertigungen und Probleme der Vergabe von Subventionen siehe *Haucap, Justus/Schwalbe, Ulrich* 2011: Ökonomische Grundlagen der Beihilfenkontrolle, in: *Montag, Frank/Säcker, Franz-Jürgen (Hrsg.)* 2011: Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), Band 3: Beihilfen- und Vergaberecht, Rdn. 43 - 78.

ventionswettbewerb zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer jeweils einheimischen Unternehmen geraten, wodurch alle Staaten letztlich verlieren. Aus diesen Gründen kann die Einführung einer speziellen Instanz zur Überwachung der gewährten Subventionen sinnvoll sein, insbesondere auch auf einer supranationalen Ebene (wie beispielsweise der EU). Insofern ist die Existenz der europäischen Beihilfenkontrollregelungen nach Art. 107 ff. AEUV aus ökonomischer Perspektive immer als sehr positiv bewertet und lediglich die lange Zeit zu geringe Anwendung und die oft zu großzügigen Ausnahmeregelungen beklagt worden. Die bereits im ursprünglichen EWG-Vertrag von 1958 vorhandenen Beihilfenregelungen sehen zunächst ein generelles Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen vor (Art. 107(1) AEUV). Zentrale Grundidee war die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen, die dadurch entstehen, dass einzelne Unternehmen durch Subventionen „ihrer“ Mitgliedstaaten künstliche (d.h. nicht durch bessere Leistung bedingte) Wettbewerbsvorsprünge gegenüber Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gewinnen und damit der Wettbewerb auf dem europäischen Markt verzerrt wird. Zur Feststellung solcher wettbewerbsverzerrenden Beihilfen sind fünf Kriterien entwickelt worden: (1) Die Beihilfen müssen bestimmte Unternehmen begünstigen, d.h. einen wirtschaftlichen Vorteil gewähren. (2) Die Beihilfen (auch als Steuererleichterungen) werden nur bestimmten Unternehmen oder Sektoren gewährt (Selektivitätsbedingung), d.h. allgemeine Steuersenkungen stellen keine Beihilfen dar. (3) Die Beihilfen müssen letztlich aus staatlichen Mitteln stammen (und damit aus Steuergeldern). (4) Die Begünstigung durch Beihilfen muss zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen (oder zu führen drohen). (5) Weiterhin ist notwendig, dass hierdurch der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird, d.h. es geht um grenzüberschreitende Wirkungen dieser Beihilfen. Mindestens genauso wichtig wie dieses generelle Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen sind jedoch die umfangreichen Ausnahmeregelungen in Art. 107(2) und insbesondere Art. 107(3) AEUV. Danach können u.a. vor allem Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen, für Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige sowie der Kultur und des kulturellen Erbes als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Bei diesen Ausnahmeregelungen hat die EU-Kommission einen weiten diskretionären Spielraum, den sie zur Entwicklung einer eigenständigen Politik nutzte, unter welchen Bedingungen sie welche Subventionen der Mitgliedstaaten zu welchem Zweck in welcher Höhe erlaubt. Dies ist die zentrale Ausgangsbasis für die Möglichkeiten der Kommission, mit ihrer Beihilfenpolitik eine Fülle von mitgliedstaatlichen Politiken zu beeinflussen.

3. Ausweitung der Kompetenzen durch die Praxis der EU-Beihilfenkontrolle seit den 1980er Jahren

Zunächst ist festzustellen, dass die beihilfenrechtlichen Regelungen in der EU erst seit den 1980er Jahren zunehmend konsequent angewendet wurden. Es bedurfte erheblicher Anstrengungen der Kommission, zunächst Transparenz über die von den Mitgliedstaaten vergebenen Beihilfen zu schaffen und diese dann Schritt für Schritt einer systemati-

schen Kontrolle zu unterziehen. Die Entwicklung der europäischen Beihilfenkontrolle ist insofern als sehr erfolgreich zu bezeichnen, als es trotz vieler politischer Kompromisse bei Ausnahmeregelungen gelungen ist, erstens tatsächlich das Prinzip durchzusetzen, dass die Mitgliedstaaten keine von der Kommission nicht genehmigten Beihilfen vergeben, und zweitens das Ausmaß der gewährten Beihilfen über die Jahrzehnte zu reduzieren. Die zentrale Schwierigkeit der Beihilfenkontrolle war aber von Anfang an, dass direkte und indirekte Subventionen in äußerst vielfältiger Weise gewährt werden können und gleichzeitig in vielen sehr unterschiedlichen Politikfeldern auftreten. Die sich in der europäischen Beihilfenkontrolle herausbildende Praxis der Kommission bestand darin, zunächst die unter das allgemeine Beihilfenverbot nach Art. 107 (1) AEUV fallenden wettbewerbsverzerrenden Beihilfen sehr breit zu interpretieren und dann sehr spezifische Politiken zu formulieren, unter welchen Bedingungen diese an sich verbotenen Beihilfen wiederum nach Art. 107 (3) AEUV genehmigt werden können.³

Hierfür wurde im Laufe der letzten 30 Jahre eine breite und kaum mehr überschaubare Anzahl von speziellen Richtlinien, Gemeinschaftsrahmen und später auch Gruppenfreistellungsverordnungen entwickelt, in denen die Bedingungen für die Vergabe von Subventionen im Detail geregelt wurden. Hierbei hat sich die bis heute existierende Unterscheidung in verschiedene Beihilfearten herausgebildet:⁴ Sogenannte horizontale Beihilfen umfassen Subventionen u.a. für die Förderung von Forschung und Entwicklung, kleine und mittlere Unternehmen (KMUs), Umweltschutz und Risikokapital. Regionalbeihilfen zielen auf die wirtschaftliche Förderung von Regionen ab, die entweder innerhalb der gesamten EU oder innerhalb eines Mitgliedstaats unterentwickelt oder in anderer Form benachteiligt sind. Die beihilfenrechtlichen Regelungen für sektorale Beihilfen zielen auf Subventionen, die an Unternehmen bestimmter Sektoren gerichtet sind, und haben primär das Ziel, Strukturanpassungen zu erleichtern und dabei auftretende Subventionswettläufe zu verhindern. Von besonderer Bedeutung sind die Regelungen für die Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, mit denen verhindert werden soll, dass sanierungsbedürftige Unternehmen immer wieder mit Steuergeldern künstlich am Leben erhalten werden, ohne entweder nachhaltig zu sanieren oder eine Marktbereinigung vorzunehmen. Inzwischen sind viele dieser Regelungen in einer zentralen Gruppenfreistellungsverordnung zusammengefasst. Faktisch gibt es aber - auch durch die umfassende Fallpraxis - eine sehr komplexe rechtliche Lage über die Zulässigkeit von Beihilfen in vielen mitgliedstaatlichen Politiken, die nicht nur die Mitgliedstaaten selbst, sondern auch die Politiken nachgeordneter Gebietskörperschaften wie beispielsweise Bundesländer und Kommunen betreffen.

-
- 3 Ein ähnliche Politik verfolgte die Kommission auch beim Kartellverbot nach Art. 101 AEUV. Das allgemeine Kartellverbot nach Art. 101 (1) AEUV wurde sehr breit definiert, um dann um so mehr Einfluss über die konkreten Freistellungsbedingungen nach Art. 101 (3) AEUV ausüben zu können.
- 4 Vgl. als Überblick *Europäische Kommission* 2008: Vademecum - Community Law on State Aid (30. September 2008), unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html (26.04.2011) sowie im Detail die 1350 Seiten umfassende Kommentierung des Beihilfenrechts in *Montag/Säcker* 2011 (Fn. 2).

Die Tatsache, dass die europäische Beihilfenkontrolle viele Politiken in den Mitgliedstaaten beeinflusst und insofern in deren Kompetenzen eingreift, ist nun an sich kein Problem, sondern in bestimmtem Umfang intendiert: Die Beihilfenkontrolle soll ja gerade verhindern, dass von Subventionen, die im Rahmen dieser Politiken gewährt werden, grenzüberschreitende wettbewerbsverzerrende Wirkungen ausgehen, bzw. dass solche wettbewerbsverzerrenden Wirkungen nur insoweit akzeptiert werden, als sie durch die Erreichung anderer gemeinsamer Ziele gerechtfertigt werden können. Insofern ist mit der konsequenten Durchsetzung der Beihilfenkontrolle selbstverständlich eine Begrenzung der Ausübung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten verknüpft. Die Frage ist vielmehr, ob das Ausmaß dieses Einflusses und damit die Reichweite der Kompetenzausübung der europäischen Beihilfenkontrolle adäquat sind. Hier wird die These vertreten, dass im Zuge der Entwicklung der beihilfenrechtlichen Praxis eine viel zu weite Expansion der Beihilfenkontrolle stattgefunden hat und vor allem keine klaren Grenzen dieser Kompetenz definiert worden sind. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in der europäischen Beihilfenkontrolle die (oben bereits genannten) Kriterien für die Feststellung wettbewerbsverzerrender Beihilfen sehr breit interpretiert wurden. Aus ökonomischer Sicht durchaus richtig werden unter Beihilfen nicht nur Subventionen, sondern auch alle Arten von Steuererleichterungen, staatliche Garantien und andere indirekte Formen verstanden, wie ein Staat Unternehmen Vorteile ohne direkte Gegenleistung zukommen lassen kann. Das Problem besteht aber darin, dass es so vielfältige indirekte Formen gibt, dass damit die Beihilfenkontrolle in fast alle Formen staatlicher Politiken oder Verwaltungshandelns eingreifen kann. So kann sie etwa fragen, ob eine Kommune Grundstücke nicht zu billig an Unternehmen verkauft oder Sondertarife bei Gas und Strom vereinbart und damit indirekt Subventionen gibt. Im Prinzip sind dies tatsächlich Umgehungsmöglichkeiten für ein Subventionsverbot, faktisch aber führt dies dazu, dass äußerst viele Tatbestände unter Umständen auch beihilfenrechtlich relevant sein können. Mindestens ebenso wichtig für die Expansion der Beihilfenkontrolle sind jedoch zwei weitere Gründe: Zum einen ist in der bisherigen Praxis ohne nähere Prüfung davon ausgegangen worden, dass jede Beihilfe, die einem Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten verschafft, automatisch auch das Kriterium der wettbewerbsverzerrenden Wirkungen erfüllt. Dies ist jedoch aus ökonomischer Perspektive nicht zwangsläufig der Fall. Zum anderen wird - wie auch in anderen Bereichen der europäischen Wettbewerbspolitik - das Kriterium, ob diese Beihilfen den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, äußerst weit interpretiert - mit der Folge, dass dies als praktisch immer gegeben angesehen wird. Aus beiden Gründen hat sich die deutsche Monopolkommission dafür ausgesprochen, dass nur solche Beihilfen unter Art. 107 (1) AEUV verboten sein sollen, von denen eine „spürbare Wettbewerbsverfälschung“ und eine „spürbare Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels“ ausgeht.⁵

5 *Monopolkommission* 2008: Mehr Wettbewerb, weniger Staat. Siebzehntes Hauptgutachten 2006/2007, Baden-Baden, Rz. 983.

Durch diese seit den 1980er Jahren entstandene weite Interpretation zentraler Kriterien für das Beihilfenverbot von Art. 107 (1) AEUV hat sich die europäische Beihilfenkontrolle zunehmend zu einem Politikinstrument entwickelt, das faktisch eine umfassende Kontrolle aller direkt oder indirekt gewährten Subventionen der Mitgliedstaaten innerhalb der EU beansprucht, ohne dass es dabei zu spürbaren grenzüberschreitenden wettbewerbsverzerrenden Wirkungen kommen muss. Durch die weite Interpretation von wettbewerbsverzerrenden Beihilfen nach Art. 107 (1) AEUV hat die EU-Kommission damit die Möglichkeit gewonnen, im Rahmen ihres diskretionären Spielraums für die Formulierung von Bedingungen über Ausnahmen nach Art. 107 (3) AEUV umfassenden Einfluss auf eine Fülle von Politiken zu nehmen, in denen solche direkten oder indirekten Beihilfen eine wichtige Rolle spielen. Sie kann definieren, unter welchen Bedingungen staatliche Fördermittel gegeben werden dürfen - sowohl in Bezug auf zulässige Gründe als auch in Bezug auf die maximale Höhe. Entscheidend hierbei ist, dass im Rahmen der Ausnahmeregelungen des Art. 107 (3) AEUV die Kommission auch das Recht hat, politische Wertentscheidungen zwischen den wettbewerbsverzerrenden Wirkungen der Beihilfen und anderen legitimen Zielen, die diesen Beihilfen dienen sollen, obwohl es sich dabei um Politiken handelt, die in Bezug auf die Kompetenzen eindeutig den Mitgliedstaaten zugeordnet sind, zu treffen. Dies bedeutet, dass die Kommission in ihrer Beihilfenkontrolle eben nicht nur auf die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen abstellt, sondern gleichzeitig auch über alle möglichen Konflikte zu anderen Zielen, wie beispielsweise dem Umweltschutz, der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, regionaler Entwicklung und Innovationsförderung entscheidet. Dies bedeutet eine massive Verlagerung von faktischen Kompetenzen auf die europäische Ebene über die konkrete Praxis der Beihilfenkontrolle, die sich in einer Fülle von Einzelentscheidungen sowie in vielerlei Richtlinien und Gruppenfreistellungen niedergeschlagen hat. Wichtig ist, dass eine solche Entwicklung faktisch bereits vor der Modernisierung der Beihilfenkontrolle stattgefunden hat, die - wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird - diese Tendenzen aber nochmals verstärkt und programmatisch auf eine neue Ebene hebt.

4. Modernisierung der EU-Beihilfenkontrolle

Die Reform der EU-Beihilfenkontrolle, die mit dem Aktionsplan Staatliche Beihilfen von 2005 ihren Anfang nahm und sich insbesondere auch in der neuen Gruppenfreistellungsverordnung von 2008 niedergeschlagen hat,⁶ kann zum einen als ein weiterer Schritt der Anwendung des „More Economic Approach“ in der europäischen Wettbe-

6 *Europäische Kommission* 2005: State Aid Action Plan: Less and better targeted state aid: A roadmap for state aid action reform 2005 - 2009 (7. Juni 2005) COM (2005) 107 final; Verordnung (EG) Nr. 800/2008 vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung). ABl. EU Nr. L 214/3 vom 9. Mai 2008.

werbspolitik verstanden werden.⁷ Zum anderen hat die EU-Kommission diese Reform auch direkt mit der Lissabon-Strategie verknüpft, mit der die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum auf der Welt werden sollte. Im Aktionsplan werden vor allem vier Ziele genannt: Zentral ist das Ziel, Beihilfen in der EU zu verringern und sie gezielter einzusetzen, insbesondere in Bezug auf die Ziele der Lissabon-Strategie. Dies bedeutet beispielsweise, Subventionen mehr auf die Förderung von Forschung und Entwicklung und damit Innovationen zu lenken. Angesichts der Unübersichtlichkeit der vielen konkreten beihilferechtlichen Regelungen sollte auch auf effizientere Verfahren, größere Vorhersehbarkeit und mehr Transparenz geachtet werden. Insofern wurden ältere und speziellere Regelungen durch die neue Gruppenfreistellungsverordnung (GVO 800/2008) ersetzt sowie Regelungen über die generelle Freistellung niedriger Beihilfebeträge großzügiger ausgestaltet.⁸ Von besonderer Bedeutung ist jedoch, dass bei der konkreten Anwendung der Beihilfenkontrolle systematischer auch ökonomische Analysen verwendet werden sollen („refined economic approach“). Dies ist zu begrüßen, da bisher erstaunlicherweise konkrete ökonomische Analysen in der Beihilfenkontrolle nur eine geringe Rolle gespielt haben. Dieser ökonomische Ansatz wird dann auch für die Entwicklung eines umfassenden und systematischen analytischen Prüfungsrahmens verwendet, mit dem generell die Zulässigkeit von Beihilfen geprüft werden kann. Dieser Drei-Stufen-Abwägungstest ist folgendermaßen aufgebaut:⁹

- (1) Auf einer ersten Stufe wird untersucht, ob eine geplante Beihilfenmaßnahme einem genau definierten gemeinsamen Ziel dienen soll. Hierbei kann es sich um die Verminderung eines Marktversagensproblems handeln (wodurch die ökonomische Effizienz steigen würde), aber auch um die Förderung anderer gemeinsamer Ziele wie soziale oder regionale Verteilungsziele.
- (2) Wird dies bejaht, dann ist auf einer zweiten Stufe zu prüfen, ob die Beihilfe wahrscheinlich zur Erreichung des angestrebten Ziels führt. Dazu ist u.a. sowohl auf die Geeignetheit der Beihilfe als auch auf ihre Verhältnismäßigkeit abzustellen, d.h. es ist die Frage zu beantworten, ob das Ziel nicht vielleicht auch anders mit weniger Subventionen erreicht werden könnte.
- (3) Auf der dritten Stufe ist dann zu untersuchen, ob die positiven Vorteile der Beihilfe (in Bezug auf das angestrebte Ziel) ihre Nachteile aufgrund ihrer verzer-

7 Vgl. hierzu generell *Besley, Timothy/Seabright, Paul* 1999: The effects and policy implications of state aids to industry: An economic analysis, in: *Economic Policy*, S. 14 - 42; *Nitsche, Rainer/Heidhues, Paul* 2006: Study on methods to analyze the impact of state aid on competition, in: *European Economy, Economic Papers Nr. 244*; *Friederiszik, Hans W./Röller, Lars-Hendrik/Verouden, Vincent* 2008: European State Aid Control: An Economic Framework, in: *Buccirossi, Paolo (Hrsg.)* 2008: *Advances in the Economics of Competition*, MIT Press, S. 625 - 669.

8 Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-Minimis-Beihilfen“, ABl. EU Nr. L 379 vom 28. Dezember 2006.

9 Vgl. zum Abwägungstest *Friederiszick/Röller/Verouden* 2008 (Fn. 7); *Monopolkommission* 2008 (Fn. 5), Rdn. 167 - 171; etwas allgemeiner *Nitsche/Heidhues* 2006 (Fn. 7).

renden Wirkungen auf den Wettbewerb und Handel überwiegen. Dies wiederum hängt von einer Fülle von Faktoren und der Art und Höhe der Beihilfe ab, was dann einer genaueren Untersuchung unterzogen werden kann.

Eine nähere Analyse dieses Tests ergibt zunächst, dass die Kriterien des Vorliegens von wettbewerbsverzerrenden Wirkungen und der Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten (grenzüberschreitende Wirkungen) erst auf der dritten Stufe relevant werden. Dies bedeutet, dass alle Beihilfen, die den ersten beiden Bedingungen nicht genügen, nicht als mit dem Gemeinsamen Markt kompatibel angesehen werden und zwar auch dann, wenn keine grenzüberschreitenden wettbewerbsverzerrenden Wirkungen auftreten. Vielmehr werden alle direkt oder indirekt gezahlten Beihilfen einer Kontrolle dahingehend unterzogen, ob sie einem klar definierten gemeinsamen Ziel dienen und ob diese Beihilfen hierfür notwendig, geeignet und verhältnismäßig sind. Damit wird hier explizit und programmatisch formuliert, was sich in der langjährigen Praxis der Beihilfenkontrolle bereits vor dieser Reform abgezeichnet hat: Die Hauptzielsetzung der europäischen Beihilfenkontrolle verändert sich. Nicht mehr die Verhinderung der negativen Auswirkungen durch grenzüberschreitende wettbewerbsverzerrende Wirkungen steht im Mittelpunkt, sondern es wird der Anspruch auf eine umfassende zentrale Kontrolle und Lenkung aller direkt oder indirekt gewährten Subventionen in der EU erhoben. Dies wird auch deutlich in den offiziellen Begründungen der Kommission, insbesondere mit Bezug auf die Lissabon-Strategie, aus der die Notwendigkeit abgeleitet wird, dass staatliche Ressourcen nicht verschwendet werden dürfen und Subventionen so eingesetzt werden sollen, dass sie den gemeinsamen Interessen der EU dienen. Somit wird die Aufgabe der europäischen Beihilfenkontrolle in der generellen Kontrolle aller Subventionen der Mitgliedstaaten gesehen.

Was bedeutet diese gravierende Veränderung der Zielsetzung der Beihilfenkontrolle und welche Folgerungen ergeben sich daraus für die Kompetenzverteilung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene? Zunächst folgt hieraus eine klare weitere Ausweitung der zentralen Kompetenz, über die Bedingungen zu entscheiden, unter denen Mitgliedstaaten (und ihre regionalen Untergliederungen) direkt oder indirekt Subventionen geben dürfen, da es jetzt um eine allgemeine Kontrolle aller Subventionen geht. Mit der Definitionsmacht, was denn legitime Ziele gemeinsamen Interesses sind und wie diese konkret abzuwägen sind gegenüber den Nachteilen von Wettbewerbsverzerrungen, hat die Kommission darüber hinaus einen großen diskretionären Spielraum zwischen mehr oder weniger gewünschten Subventionen zu unterscheiden und kann damit die Subventionen der Mitgliedstaaten in von ihr gewünschte Richtungen kanalisieren.¹⁰ Dies lässt sich auf der einen Seite als eine Zentralisierung der Subventionspolitik bezeichnen, auf der anderen Seite aber charakterisiert dies das Ausmaß und die Bedeutung der dadurch ausgelösten Zentralisierungstendenzen im Grunde aber nur sehr unzureichend.

10 Vgl. auch *Blauberger, Michael* 2009: Of ‘Good’ and ‘Bad’ Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law, in: *West European Politics*, Vol. 32, Nr. 4, S. 719 - 737.

Der entscheidende Punkt besteht darin, dass Subventionen oder Steuererleichterungen keine bestimmte Politik darstellen, sondern ein wirtschaftspolitisches Instrument sind, das in sehr vielen verschiedenen Politiken eingesetzt wird. Durch die Kontrolle über das Instrument Subvention gewinnt die Kommission gleichzeitig die Kontrolle über alle Politiken, in denen dieses Instrument eine wichtige Rolle in der konkreten Politikgestaltung spielt. Dies kann durch den Drei-Stufen-Test nochmals genauer verdeutlicht werden: Eine konsequente Anwendung des Tests auf Notwendigkeit, Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit einer Beihilfe, um ein bestimmtes Ziel zu fördern, bedeutet, dass bei dieser Prüfung letztlich eine umfassende Analyse aller alternativen Politikgestaltungsdurchgeführt werden müsste. Es wäre notwendig, die generell optimale Politik zu bestimmen, um eine Aussage darüber treffen zu können, ob eine Beihilfe in bestimmter Höhe tatsächlich notwendig, geeignet und verhältnismäßig ist. In welchem Umfang folglich Umweltbeihilfen erlaubt sind, erfordert eine umfassende Analyse über die optimale Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten. Denn anders kann nicht wirklich festgestellt werden, ob das angestrebte Ziel nicht auch mit weniger Beihilfen erreicht werden könnte. Ein solcher Anspruch impliziert faktisch eine Verlagerung der Kompetenz zur Identifizierung der geeigneten Umweltpolitik auf die europäische Ebene. Die gleiche Konsequenz ergibt sich letztlich für alle anderen Politiken, in denen Beihilfen eine Rolle spielen (sei es die Innovationspolitik, die Medienpolitik, die regionale Wirtschaftsförderung, die Bildungspolitik usw.).

Aus der Kombination von (1) einer sehr weiten Auslegung des Beihilfenbegriffs, (2) der Anwendung auf alle (und nicht nur grenzüberschreitende wettbewerbsverzerrende) Beihilfen, (3) der Möglichkeit einer strikten Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung (Drei-Stufen-Test) und (4) eines erheblichen diskretionären Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums der Kommission folgt die Möglichkeit einer sehr weit gehenden indirekten Kompetenzverlagerung für die Ausgestaltung vieler Politiken der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene und konkret auf die Europäische Kommission. Selbstverständlich hat die Kommission diese Möglichkeiten bisher nicht flächendeckend genutzt, aber dieser Ansatz erlaubt es ihr, dies immer dann zu tun, wenn es ihr opportun erscheint. Gleichzeitig wird damit ein Rahmen geliefert, der die bisherige bereits sehr expansive Praxis rechtfertigt und durchaus konsequent fortsetzt. In der konkreten Umsetzung hat die Kommission dabei die Möglichkeit, den Mitgliedstaaten enge oder weite Grenzen für die Gestaltung ihrer Politiken zu setzen, wodurch sie gleichzeitig eine mehr oder minder große Konvergenz und damit Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Politiken herbeiführen kann. Hieraus folgt weiterhin eine weitere Beschränkung des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten und damit eine weitere Zurückdrängung des Wettbewerbsföderalismus in der EU.¹¹ Das entscheidende Problem be-

11 Vgl. hierzu Kerber, Wolfgang 1998: Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen, in: Cassel, Dieter (Hrsg.) 1998: Europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Berlin, S. 37 - 73; Gröteke, Friedrich 2006: Europäische Beihilfenkontrolle und Standortwettbewerb - Eine ökonomische Analyse, Stuttgart; Monopolkommission 2008 (Fn. 5), Rz. 940 - 945.

steht darin, dass in diesem neuen Ansatz keine Kriterien enthalten sind, die den Kompetenzen der europäischen Beihilfenkontrolle klare Grenzen setzen, durch die die Politikkompetenzen der Mitgliedstaaten vor einer schleichenden Erosion geschützt werden.

5. Kritische Beurteilung und Folgerungen

In diesem kurzen Beitrag können diese indirekten Zentralisierungstendenzen durch die europäische Beihilfenkontrolle nicht einer systematischen kritischen Beurteilung unterzogen werden - ebenso wie hier nicht konkrete empirische Beispiele näher analysiert werden können. Im Folgenden soll jedoch ein kurzer Überblick über Argumentationen gegeben werden, die für eine solche Beurteilung und daraus folgende Konsequenzen relevant sind. Eine erste wichtige Frage ist zweifellos, ob eine solche Veränderung der Ziele der europäischen Beihilfenkontrolle überhaupt rechtlich durch die Art. 107 ff. AEUV gedeckt sind. Es ist als äußerst zweifelhaft anzusehen, dass diese Wettbewerbsregeln der Kommission das Recht geben, alle Subventionen - unabhängig von ihren grenzüberschreitenden wettbewerbsverzerrenden Wirkungen - einer umfassenden Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitskontrolle in Bezug auf gemeinsame Interessen zu unterziehen. Da die EU keine fiskalpolitischen Kompetenzen hat, kann es auch nicht ihre Aufgabe sein, die Steuerzahler der Mitgliedstaaten vor der Verschwendung ihrer Regierungen zu schützen, wie dies die Kommission in ihrem Aktionsplan unter anderem beansprucht.¹² Unabhängig von dieser rechtlichen Problemstellung, die hier nicht weiter diskutiert werden kann, soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, ob eine solche Weiterentwicklung der Beihilfenkontrolle aus ökonomischer Perspektive gerechtfertigt werden kann.

Wenn die europäische Beihilfenkontrolle als eine allgemeine Subventionskontrolle konzipiert wird, durch die sich auf vielen Politikfeldern erhebliche Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene ergeben können, so müssen aus ökonomischer Sicht nicht nur die negativen Wirkungen aufgrund der wettbewerbsverzerrenden Effekte von Beihilfen und die Wirkung auf die gemeinsamen europäischen Interessen einbezogen werden, wie dies in dem bisherigen Drei-Stufen-Test angelegt ist, sondern es ist notwendig, dass auch die weiteren positiven und negativen Wirkungen aus den Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene systematisch mitberücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass die Beihilfenkontrolle im Kontext des Gesamtproblems der adäquaten Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten zu sehen ist, was unmittelbar mit der Subsidiaritätsfrage verknüpft ist. In der ökonomischen Föderalismustheorie ist eine breite Anzahl von Kriterien entwickelt worden, um die Frage zu untersuchen, welche Politikkompetenzen am besten auf der europäischen oder der mitgliedstaatlichen Ebene ausgeübt werden. Zentrale Kriterien sind dabei u.a. grenzüberschreitende Wirkungen (spillovers, Externalitäten), europäische öffentliche Güter, das Ausmaß der Homogenität oder Heterogenität von Präferenzen und Problemen in den Mitgliedstaaten,

12 *Monopolkommission* 2008 (Fn. 5), Rz. 947 f.

Skalenvorteile beim Angebot von Politiken, Wissensprobleme, die Möglichkeit dezentralen Experimentierens oder politökonomische Argumente. Mit Hilfe dieser Kriterien kann bestimmt werden, ob die Vorteile einer zentralen oder dezentralen Politikkompetenz überwiegen.¹³ Die Nachteile von grenzüberschreitenden Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen sind dabei ein Teil dieser möglichen negativen Wirkungen dezentraler Politikkompetenzen. Bei einer solchen umfassenden Analyse treten typischerweise aber immer eine Anzahl von positiven und negativen Wirkungen auf, die dann gegenseitig abzuwägen sind. Bei allen durch die Beihilfenkontrolle vorgenommenen Eingriffen in die Politikkompetenzen der Mitgliedstaaten müssten immer auch die negativen Wirkungen durch den Verlust an dezentralen Politikkompetenzen berücksichtigt und mitabgewogen werden. Insbesondere können die Präferenzen der Bürger in den Mitgliedstaaten bezüglich einer großen Anzahl von Politikfeldern sehr unterschiedlich sein – weshalb diese Politikkompetenzen bisher mit guten Gründen den Mitgliedstaaten zugewiesen waren. Wenn die Kommission die Beihilfenkontrolle dazu benutzt, um eine einheitliche Politik in der EU durchzusetzen, so sinkt aus ökonomischer Sicht die Wohlfahrt, da die Bürger in den Mitgliedstaaten nicht mehr die Politiken bekommen, die ihren Wünschen entsprechen. Zusammengefasst bedeutet dies, dass bei der Frage der Reichweite der europäischen Beihilfenkontrolle immer auch die Wirkungen auf die dezentralen Kompetenzen der Mitgliedstaaten einzubeziehen sind und sich daraus immanente Schranken für die Eingriffstiefe der europäischen Beihilfenkontrolle ergeben können, die weder in der bisherigen Praxis noch in dem neuen Ansatz der Kommission ausreichend berücksichtigt sind. Unabhängig hiervon gibt es – wie bereits in Abschnitt 2 angedeutet – sehr gute Gründe für institutionelle Sicherungen gegenüber den vielfältigen negativen Wirkungen einer – oft politökonomisch begründeten – Tendenz zu einer übermäßigen (und zu Wettbewerbsverzerrungen und Ineffizienzen führenden) Vergabe von direkten und indirekten Subventionen. Eine Institution, die nach klaren Regeln die Vergabe von Subventionen durch Regierungen überprüft und genehmigen muss und damit gleichzeitig auch den Druck auf politische Entscheidungsträger reduziert, mit Subventionen den Verlust von Arbeitsplätzen bei nicht sanierbaren Unternehmen (vermeintlich) zu retten, kann wesentlich dabei helfen, Wettbewerbsverzerrungen und die Verschwendung von Steuergeldern zu verhindern. Im Prinzip ist die europäische Beihilfenkontrolle eine solche Institution. Allerdings ist die zentrale offene Frage, ob die europäische Beihilfenkontrolle für eine solche Prüfung und Kontrolle aller Beihilfen in der EU zuständig sein soll und ob die Europäische Kommission (und konkret die Generaldirektion Wettbewerb) hierfür die geeignete Institution sind. Zunächst können an Letzterem erhebliche Zweifel angemeldet werden: Zum einen verfügt die für Beihilfenkontrolle zuständige Abteilung der Generaldirektion Wettbewerb weder über die quantitativen Ressourcen noch über die notwendige vielfältige Fachkompetenz in den verschiedensten Politikfeldern, um die oben beschriebene Aufgabe einer umfassenden Kontrolle aller Subventionen und der sie nutzenden Politiken in der EU durchzuführen. Zum anderen sollte eine

13 Vgl. etwa Oates, Wallace E. 1999: An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120 - 1149.

solche Aufgabe einer unabhängigen Behörde und nicht einem politischen Organ wie der Kommission mit ihrer eigenen Politikagenda übertragen werden. Die Frage, ob eine solche Beihilfenkontrollinstanz auf der europäischen oder mitgliedstaatlichen Ebene angesiedelt sein sollte, kann nun selbst mit Hilfe einer Analyse von Vor- und Nachteilen zentraler oder dezentraler Lösungen untersucht werden. Für eine supranationale Beihilfenkontrolle sprach immer, dass sie wesentlich besser in der Lage ist, das Problem grenzüberschreitender wettbewerbsverzerrender Wirkungen von Subventionen zu lösen, insbesondere auch das Problem ineffizienter Subventionswettläufe zwischen einzelnen Staaten. Dagegen kann eine supranationale Institution aufgrund mangelnder Informationen wesentlich schlechter eine auf die differenzierten Präferenzen und Politiken verschiedener Staaten eingehende Kontrolle des Einsatzes von Beihilfen betreiben. Dies spricht für die Etablierung eigener mitgliedstaatlicher Institutionen für die Kontrolle ihrer jeweiligen Beihilfen. Eine kritische Frage ist dabei sicherlich, ob es gelingen kann, nationale Beihilfekontrollinstitutionen mit so großer Unabhängigkeit auszustatten, dass diese auch hohen politischen Druck in den Mitgliedstaaten aushalten können oder ob das Argument, dass gerade diesbezüglich eine zentrale europäische Institution besser geeignet sei, doch gewichtig genug ist, um eine stärkere Zentralisierung der Beihilfenkontrolle zu befürworten. Dagegen aber mögen wiederum die oben ausführlich erörterten negativen Konsequenzen von faktischen Verlagerungen von Politikkompetenzen auf die europäische Ebene sprechen. Was sich aus einer solchen ökonomischen Perspektive als zweckmäßige Lösung abzeichnet, könnte man als ein Zwei-Ebenen-System von Beihilfekontrollinstitutionen sehen, in dem sowohl eine europäische als auch jeweils mitgliedstaatliche Kontrollinstitutionen bestehen – mit einer klaren Arbeitsteilung zwischen beiden. Hierfür wäre naheliegend, dass die europäische Beihilfenkontrolle den Anspruch auf eine umfassende Kontrolle und Lenkung aller Subventionen aufgibt und sich auf die Kontrolle von Subventionen mit grenzüberschreitenden wettbewerbsverzerrenden Wirkungen beschränkt, während für alle anderen Beihilfen die nationalen Beihilfekontrollinstitutionen zuständig sind. Weiterhin sollten alle Beihilfekontrollinstitutionen möglichst als politisch unabhängige Behörden organisiert sein; dies gilt gleichermaßen für die europäische Beihilfenkontrolle.¹⁴ Eine solche Vorgehensweise würde zum großen Teil dem Vorschlag der deutschen Monopolkommission entsprechen, die sich in ihrem Hauptgutachten von 2006/2007 ausführlich mit der Anwendung des „More Economic Approach“ in der europäischen Beihilfenkontrolle beschäftigt hat.¹⁵ Während sie einer verstärkten Anwendung der ökonomischen Analyse in der Beihilfenkontrolle positiv gegenübersteht, kritisiert sie – wie bereits erwähnt – ebenfalls die weite Auslegung der jetzigen Kriterien bei der Beihilfenkontrolle und fordert eine Beschränkung der europäischen Beihilfenkontrolle auf Beihilfen mit spürbaren grenzüber-

14 Hierbei könnten auch die bereits seit langem etablierten Rechnungshöfe eine wichtige Rolle spielen, da eine moderne Interpretation ihrer Aufgaben nicht weit von der im Drei-Stufen-Test formulierten Aufgabe eines umfassenden Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitstest entfernt ist. Vgl. zu Vorschlägen der institutionellen Ausgestaltung auch *Haucap/Schwalbe* 2011 (Fn. 2), Rdn. 89.

15 *Monopolkommission* 2008 (Fn. 6), Rz. 1101 - 1130.

schreitenden Wirkungen und spürbaren wettbewerbsverzerrenden Effekten. Diese Rückführung der Reichweite der europäischen Beihilfenkontrolle sollte aber einhergehen mit der Etablierung nationaler Institutionen für die Kontrolle von Beihilfen mit lediglich inländischen Wirkungen. Sicher wäre es notwendig, einen solchen Vorschlag eines konsistenten Zwei-Ebenen-Systems der Kontrolle von Beihilfen in der EU noch wesentlich genauer zu durchdenken und auszuarbeiten. Man könnte dabei auch über die Idee eines Netzwerks von Beihilfekontrollinstitutionen in der EU nachdenken, wodurch sich die politische Unabhängigkeit der einzelnen Institutionen eventuell auch besser absichern ließe. Eine wichtige Frage bei der Konzipierung eines solchen Systems wäre jedoch die Lösung von Konflikten zwischen dem Ziel der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen und anderen legitimen Politikzielen. Im Gegensatz zu der bisherigen Vorgehensweise nach Art. 107 (3) AEUV, in der hierüber nur zentral auf der europäischen Ebene durch die Kommission entschieden wird, wäre es dann zur Sicherung dezentraler Politikkompetenzen angebracht, dies für Beihilfen mit nur inländischen Wirkungen auf der mitgliedstaatlichen Ebene zu entscheiden.

Die europäische Beihilfenkontrolle kann als ein Beispiel dafür gesehen werden, wie eine an sich sehr sinnvolle Institution, die viel dazu beigetragen hat, auf den europäischen Märkten das Ausmaß von wettbewerbsverzerrenden Beihilfen zu reduzieren und damit das Wettbewerbs- und das Binnenmarktprinzip durchzusetzen, weit darüber hinausgreifende Wirkungen auf die gesamte Architektur der Verteilung von Kompetenzen zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene haben kann, die mit der europäischen Beihilfenkontrolle nicht intendiert waren und von einer überwiegenden Mehrheit von politischen und wissenschaftlichen Beobachtern auch als nicht adäquat angesehen würden. Entscheidend ist, dass solche Entwicklungen von indirekten Verlagerungen von Kompetenzen in kleinen Schritten unter Anwendung einer scheinbar konsistenten Logik des immer weiter gehenden Abbaus von noch bestehenden Wettbewerbsverzerrungen stattfinden. Eine ähnliche Entwicklung können wir im Bereich der Durchsetzung der vier Grundfreiheiten und des Binnenmarktpinzips beobachten.¹⁶ Das dabei auftretende Problem liegt darin, dass die Gefahr besteht, dass nur auf die Reduzierung von bestimmten negativen Wohlfahrtswirkungen durch den weiteren Abbau von bestimmten Handelshindernissen und Wettbewerbsverzerrungen abgestellt wird, aber darüber hinausgehende weitere Wirkungen auf die gesamte Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ausgeblendet und damit ignoriert werden. Dies stellte sicherlich am Anfang der Durchsetzung der europäischen Beihilfenkontrolle kein wirkliches Problem dar, inzwischen aber gefährdet es das Grundgefüge eines hochsensibel auszutarierenden Verhältnisses zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Politikkompetenzen und damit das Subsidiaritätsprinzip.

16 Für eine kritische Analyse des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung und die dadurch ausgelösten indirekten Zentralisierungs- und Harmonisierungstendenzen vgl. *Kerber, Wolfgang/van den Bergh, Roger* 2008: Mutual Recognition Revisited: Misunderstandings, Inconsistencies, and a Suggested Reinterpretation, in: *Kyklos*, Vol. 61 No. 3, S. 447 - 465.

Der Status der Bundeshauptstädte: Plädoyer für eine vergleichende Hauptstadtforschung

Klaus-Jürgen Nagel

Taxation without representation – der auf den amerikanischen Unabhängigkeitskrieg anspielende Protestslogan, den man auf den Nummernschildern der in der amerikanischen Bundeshauptstadt registrierten Kraftfahrzeuge findet, erinnert an eine der wichtigsten de iure Asymmetrien gerade auch in mononationalen Bundesstaaten. Die Hauptstädte vieler Bundesstaaten haben ein besonderes Statut. Im Vergleich mit „normalen“ Mitgliedstaaten ist ihr Beitrag zur *shared rule* oft beschränkt, und diese Asymmetrie wird keinesfalls durch eine höhere Autonomie bzw. *self rule* ausgeglichen. Oft ist das Gegenteil der Fall – auch an Selbstverwaltungsrechten fehlt es den Hauptstädtern. Wie kamen solche de iure Asymmetrien zustande und wie können sie in liberalen Demokratien gerechtfertigt werden? Überraschenderweise hat die prosperierende Literatur über asymmetrischen Föderalismus¹ dieser Frage bisher keine Beachtung gewidmet, wohl, da sie sich in erster Linie der Frage gewidmet hat, wie man Minderheitsnationen in plurinationalen Föderationen anerkennen kann, ohne den Bund zu brechen. Dabei hat die Literatur über asymmetrischen Föderalismus seit Tarlton² dann die in machen Bundesstaaten wichtigste Ungleichbehandlung sowohl von Territorien als auch von Bürgern übersehen.

Dies gilt nicht nur für die normativ ausgerichtete Literatur. Selbst empirische Beiträge wie Vergleiche und selbst Fallstudien sind eher selten. Die in der vergleichenden Forschung über asymmetrischen Föderalismus übliche Unterscheidung zwischen de facto und de iure Asymmetrien, die in Beziehung zueinander gesetzt werden, bleibt in der Hauptstadtforschung noch zu leisten. Zugleich sollten in historisch vergleichender Perspektive die Motive, Gründe und Rechtfertigungen der beteiligten Akteure untersucht werden, die über den jeweiligen Typ der Bundeshauptstadt entschieden. Hier wird vorgeschlagen, die öffentlichen Debatten über den Status der Hauptstadt (besonders in Fällen des – vorgeschlagenen oder durchgeführten – Wechsels der Stadt oder – siehe unten – auch des Typs) zu analysieren, um einerseits in vergleichender Perspektive eventuelle Trends innerhalb oder zwischen den einzelnen Typen in den verschiedenen

1 Zu der wir ja beigetragen haben, vgl. zuletzt *Requejo, Ferran/Nagel, Klaus-Jürgen (Hrsg.) 2009: Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms; *Requejo, Ferran/Nagel, Klaus-Jürgen (Hrsg.) 2010: Federalism beyond Federations. Asymmetry and processes of resymmetrisation in Europe*, Abingdon; *Nagel, Klaus-Jürgen/Requejo, Ferran 2009: Asymmetrien erhalten, aushalten oder angleichen? Zum Vergleich von Resymmetrisierungstendenzen in vier europäischen Staaten*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009*, S. 59-73.

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

Kontinenten aufzeigen zu können, andererseits die Rechtfertigungen der verschiedenen Modelle und ihren Wandel durch die Zeiten kennen zu lernen.

1. Einführung

Die Einwohner Washingtons müssen ihre Bundessteuern bezahlen, sind aber im Senat gar nicht und im Repräsentantenhaus nur durch einen Abgeordneten repräsentiert, der im Plenum nicht stimmberechtigt ist.³ Dieses „Weniger“ an *shared rule* ist auch nicht, wie etwa im Fall Puerto Ricos, durch ein „Mehr“ an *self rule* kompensiert. Viele andere Bundesstaaten sind dem nordamerikanischen Modell gefolgt, wenn auch nicht immer in aller Konsequenz. Andererseits ist die Ungleichbehandlung der Hauptstädter offensichtlich kein unverzichtbares Kriterium eines Bundesstaats. In manchen Fällen genießt die Hauptstadt (wie Berlin) den Status eines Mitgliedstaats, in wieder anderen handelt es sich (wie früher bei Bonn) um „normale“ Städte innerhalb der Grenzen eines der Mitgliedstaaten. Welches sind die Vorzüge jedes Typs? Wie können die jeweiligen Typen föderal begründet und normativ gerechtfertigt werden?

2. Der Forschungsstand

Die Politische Theorie hat sich unserer Frage bisher kaum oder gar nicht angenommen. Selbst in empirisch-vergleichender Perspektive hat die Frage trotz ihrer Bedeutung für die Freiheitsrechte der Bürger, ihrer demokratischen Partizipation und auch für die Effizienz des Systems nur wenig Aufmerksamkeit erregt. Standardwerke und wichtige Einzelbeiträge zum asymmetrischen Föderalismus⁴ haben sich gewöhnlich den Asymmetrien zwischen Mitgliedsstaaten oder zwischen diesen und assoziierten Staaten angenommen, und dabei in erster Linie auf unterschiedliche Kompetenzausstattungen (seltener auch auf unterschiedlichen Einfluss auf die Bundespolitik) abgehoben. Obwohl sich diese Forschung in erster Linie den Fragen asymmetrischer „Akkommodierung“ von Mitgliedstaaten (und assoziierten Staaten) mit differierender nationaler Identität wie besonders Québec gewidmet hat, treten einige der dort analysierten Probleme auch in der asymmetrischen Behandlung der Hauptstädte und der Hauptstädter zu Tage. Ich denke besonders an einander widersprechende Ansprüche auf „Gleichheit“ zwischen

3 Allerdings sind die Hauptstädter im Electoral College, das den amerikanischen Präsidenten wählt, vertreten.

4 *Agranoff, Robert (Hrsg.)* 1999: *Accommodating diversity. Asymmetry in federal states*, Baden-Baden; *Requejo, Ferran* 2001: *Political liberalism in multinational states: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism*, in: *Gagnon, Alain/Tully, James (Hrsg.)* 2001: *Multinational democracies*, Cambridge, S. 110-132; *Requejo, Ferran* 2004: *Value Pluralism and Multinational Federalism*, in: *Gagnon, Alain/Guibernau, Montserrat/Rocher, François (Hrsg.)* 2004: *The Conditions of diversity in multinational democracies*, Montréal, S. 15-38; *Requejo, Ferran* 2005: *Multinational federalism and value pluralism*, London/New York; *Requejo, Ferran/Fossas, Enric (Hrsg.)* 1999: *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid; *Watts, Ronald* 1999: *Comparing federal systems*, 2. Aufl., Montreal.

den Bürgern einerseits und den Mitgliedsstaaten und –territorien andererseits.⁵ Gegner asymmetrischer Behandlung haben besonders in parlamentarischen Demokratien oft die so genannte *West Lothian Question* gestellt: Sind die Abgeordneten aus den mit besonderen Kompetenzen ausgestatteten Mitgliedstaaten (oder aus mit besonderer Autonomie ausgestatteten Regionen wie Schottland) noch legitimiert, über das Zentralparlament in die weniger autonomen Territorien „hineinzuregieren“, während den Abgeordneten aus den letztgenannten Territorien dies umgekehrt ja nicht (mehr) möglich ist? Diese Frage stellt sich in anderer Weise auch, wenn Hauptstädte und ihre Bürger geringere Selbstregierungskompetenzen haben oder im zentralstaatlichen Parlament nicht vertreten oder stimmberechtigt sind. Regieren z.B. nicht alle Senatoren und Repräsentanten „in Washington hinein“?

Auch die sich langsam entwickelnde Literatur zur Frage der Resymmetrisierungstendenzen in asymmetrischen Bundesstaaten kann die vergleichende Hauptstadtforschung inspirieren. Requejo und Nagel haben Länder mit und ohne solche Tendenzen verglichen und zwischen Rezentralisierung und ausgleichender Dezentralisierung unterschieden.⁶ Möglicherweise gibt es auch und gerade in Bundesstaaten mit hoch asymmetrischer Behandlung der Hauptstadt einen langfristigen und mehr oder weniger deutlich ausgeprägten Trend zur Angleichung. Washington D.C. hatte ja nicht immer Repräsentanten im *Electoral College*, und México D.F. und noch mehr Canberra bzw. das *Australian Capital Territory* haben sich über die Jahre stark dem Status eines Mitgliedsstaats angenähert.

Immerhin scheint die Zahl und Qualität der Monographien und Aufsätze nun ausreichend zu sein, um sich diesen Fragen der vergleichenden Hauptstadtforschung nun sinnvoll widmen zu können, möglicherweise allerdings, ohne bisher alle Bundeshauptstädte der Welt einbeziehen zu können. Die vergleichende Literatur aus der allgemeinen Hauptstadtforschung wie etwa die Arbeiten von John Taylor⁷ oder von David Gordon⁸ schließen auch einige Bundeshauptstädte in ihre Betrachtungen ein, widmen sich aber in erster Linie Planungsfragen oder konzentrieren sich wie Boyd/Fauntroy⁹ auf die Hauptstadtfinanzierung.

Donald Rowats klassische Studie über die Verwaltung von 17 Bundeshauptstädten unterstrich die Spannungen zwischen den Stadtverwaltungen und den Bundesregierungen, zwischen dem Interesse der letztgenannten Institutionen an der nationalen Rolle der Stadt und dem Interesse der Lokalverwaltung an der Zufriedenheit ihrer Wähler. Dieses

5 Im Fall der Minderheitsnationen kommt als dritter konfligierender Gleichheitsanspruch der zwischen den Nationen hinzu, der den Ansprüchen auf Gleichheit aller Mitgliedsstaaten und aller Bürger entgegenstehen kann.

6 *Requejo/Nagel* (Hrsg.) 2009 (Fn. 1).

7 *Taylor, John/Lengellé, Jean G./Andrew, Caroline* 1993: *Capital Cities – International Perspectives*, Ottawa.

8 *Gordon, David L.A.* (Hrsg.) 2006: *Planning 20th century capital cities*, London.

9 *Boyd, Eugene P./Fauntroy, Michael K.* 2002: *Washington D.C., and 10 other national capitals: selected aspects of governmental structure. Report on the District of Columbia. House of Representatives.*

immer noch wichtige Werk¹⁰ wurde aber bereits 1973 veröffentlicht und beschäftigte sich vor allem mit Fragen der *governance*. Dagegen ist das von Slack und Chattopadhyay herausgegebene Buch über elf Städte noch neu (2009). Die Idee entstand wohl auf der *Fourth International Conference on Federalism* (New Delhi 2007), und das *Forum of Federations* spielte eine Hauptrolle bei der Realisierung dieses Werks. Zwar widmet es sich vor allem Finanzfragen wie den Transferzahlungen und Steuereinnahmen, der Finanzkraft und der Autonomie bei den Ausgaben. Doch enthält es wichtige Basisinformationen auf dem neuesten Stand, nicht nur zu Fragen der demokratischen Regierungskontrolle sondern auch zur Teilnahme an den Bundesinstitutionen und über eventuelle Restriktionen bei der Autonomie. Es diskutiert auch die Frage einer eventuellen Kompensierung mangelnder Autonomie durch mehr Geld. Ohne Zweifel handelt es sich um den insgesamt wichtigsten Beitrag zum Vergleich der Bundeshauptstädte überhaupt, zumal auch die Zeitdimension, die Tendenzen, jeweils berücksichtigt werden, es sich also nicht eine vergleichende Momentaufnahme handelt.¹¹

Neben Slack und Chattopadhyay sind von größter Bedeutung für die weitere Forschung die Beiträge von van Wynsberghe¹², die die älteren von Rowat¹³ auf einen neueren Stand bringt. Ihre Einordnung von insgesamt nicht weniger als 17 Bundeshauptstädten je nach der Vorherrschaft von Bundes- oder lokalen Interessen hinsichtlich Selbstverwaltung und Finanzausstattung ist einer der Ausgangspunkte für die zukünftige Forschung, wie sie dem Autor dieser Zeilen vorschwebt. Ihre vergleichenden Studien zu Brüssel und Ottawa und ihre Fallstudien zu Brüssel können die weitere Forschung inspirieren. Brüssel ist vielleicht noch vor Ottawa die am besten untersuchte aller Bun-

10 Rowat, Donald C. (Hrsg.) 1973: *The Government of Federal Capitals*, Toronto.

11 Slack, Enid/Chattopadhyay, Rupak (Hrsg.) 2009: *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, Montreal/Kingston et al.; ebenfalls den Finanzfragen widmet sich die bescheidener angelegte Studie von Hoff und Krüger, die nur eine kleine Zahl von Städten analysiert: Hoff, Benjamin-Immanuel/Krüger, Marian 2004: *Die Finanzierung der Hauptstadt Berlin im europäischen Vergleich*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus* 2004, Baden-Baden, S. 109-122; Kaufhold, Karl Heinrich 2000: *Hauptstadtfinanzierung – ein (weithin) neues Forschungsgebiet*, in: *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* Jg. 87, S. 468-476.

12 van Wynsberghe, Caroline 2005: *How do you govern a federal capital?*, in: *Federations* Jg. 5, Nr. 1, S. 19-20; van Wynsberghe, Caroline 2007a: *Le statut de Bruxelles*, Brüssel; van Wynsberghe, Caroline 2007b: *The Brussels metropolis: developments between Lille and Berlin?*, in: *Brussels Studies* Nr. 11; van Wynsberghe, Caroline 2003a: *Les capitales fédérales, une comparaison*, in: *Revue Internationale de Politique Comparée* Jg. 10, Nr. 1, S. 63-77; van Wynsberghe, Caroline 2003b: *Ottawa, une capitale fédérale modèle?*, Rapport de recherche, Université Catholique de Louvain, Centre de Politique Comparée, Février; van Wynsberghe, Caroline 2002: *Ottawa-Brussels: Two federal capital cities*, National Capital Research Scholarship 15.11.; van Wynsberghe, Caroline 2007c: *De Brussels metropool: naar een ontwikkelingsmodel tussen dat van Rijsel en Berlijn?* In: *Brussels Studies* Nr. 11; van Wynsberghe, Caroline 2009: *Brussels, Belgium*, in: Slack/Chattopadhyay (Fn.11), S. 33-54.

13 Neben dem genannten Werk vor allem Rowat, Donald C. 1968: *Problems of governing federal capitals*, in: *Canadian Journal of Political Science* Jg. 1, Nr. 3, S. 345-356; Rowat, Donald C. 1993: *Ways of governing federal capitals*, in: Taylor/Lengelle/Andrew (Fn. 7), S. 149-171.

deshauptstädte.¹⁴ In beiden Städten besteht eine gute Forschungsinfrastruktur. Die hohe Zahl an Veröffentlichungen zu Brüssel hat aber sicher auch mit dem hochkomplexen Aufbau des belgischen Staates zu tun, in dem die asymmetrischen Elemente (wie der Status der Hauptstadt) die Symmetrie zwischen den beiden hauptsächlichen Bevölkerungsgruppen sicherstellen sollen.¹⁵ Dies Ziel wird nie vollständig erreicht, und die Diskussion über mögliche Reformen dauert daher an.

Washington gehört ebenfalls zu den besser untersuchten Städten, da die Stadtverwaltung hier interessante Dokumente und Studien vorgelegt hat.¹⁶

-
- 14 Neben *van Wynsberghe* (Fn. 12), auch *Poirier, Johanne* 2007: La coopération à Bruxelles: La dimension fédérale-régionale, in: *Cattoir, Pilippe et al. (Hrsg.)* 2007: Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21e siècle, Brüssel; *Nihoul, Pierre* 1993: La spécificité institutionnelle bruxelloise, in: La Constitution fédérale du 5 mai 1993, Brüssel; *Lagasse, Nicolas* 1999: Gouverner Bruxelles. Règles en vigueur et débat, Courrier Hebdomadaire CRIPS 1628-9; *Dumont, Hugues/van Drooghenbroeck, Sébastien* 2007: Het statuut van Brussel in geval van confederalisme, in: Brussels Studies, Nr. 10; *Alen, André/Witte, Els/Dumont, Hugues/Ergec, Rusen* 1999: Bruxelles et son statut, Brüssel; *Robert, Eric* 1997: Le devenir de Bruxelles comme district européen, in: *Lemaire, Jacques/Mirori, André (Hrsg.)* 1997: La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe, Brüssel, S. 109-127.
- 15 *Swenden, Wilfried* 2002: Asymmetric federalism and coalition-making in Belgium, in: *Publius*, Jg. 32, Nr. 3, S. 67-88.
- 16 *Wolman, Hal/Chadwick, Jan/Karruz, Ana* 2007: Capital cities and their National governments: Washington, D.C., in comparative perspective, Working Paper 30, George Washington Institute of Public Policy; *O’Claireacain, Carol* 1997: The orphaned capital, Washington DC; *Diner, Steven J.* 1992: Statehood and the governance of the District of Columbia. An historical analysis of policy issues, in: *Journal of Policy History* Jg. 4, Nr. 4, S. 389-417; *Bowling, Kenneth R.* 1993: The creation of Washington D.C., Washington; *Bowling, Kenneth R./Gerhard, Ulrike* 2007: Seating federal capitals: The American and German debates, in: *Daum, Andreas W./Mauch, Christof (Hrsg.)* 2007: Berlin-Washington, 1800-2000: Capital cities, cultural representation and National identities, Publications of The German Historical Institute, Cambridge; *Fauntroy, Michael K.* 2003: Home rule or House rule? Congress and the erosion of local governance in the District of Columbia, Washington; *Harris, Charles W.* 1995: Congress and the governance of the Nation’s capital: The conflict of federal and local interests. Washington D.C.; *Harris, Charles W.* 1997: Foreign capital city governance. Representation, governmental structure, finances, and intergovernmental relations in six capital cities. Presentation to the District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Authority, Washington; *Gandhi/Yilmaz/Zahradnik/Edwards* 2009 (Fn. 11), S. 263-291; *Garg, Arjun* 2007: A capital idea: Legislation to give the District of Columbia a vote in the House of Representatives, in: *Columbia Journal of Law & Social Problems* Jg. 41, Nr. 1, S. 1-51.

Durch den Wechsel der Hauptstadt von Bonn nach Berlin gehört auch die deutsche Hauptstadt in diese Gruppe.¹⁷ Zu Bern¹⁸, Canberra¹⁹ und Mexiko²⁰ verfügen wir ebenfalls nun über einige Veröffentlichungen.

3. Eine Typologie der Bundeshauptstädte

Unter Einbeziehung der oben kommentierten Veröffentlichungen schlagen wir folgende Typologie vor:

- 17 Baesecke, Helmut/Maier, Werner 1981: Finanzbeziehungen Berlin-Bund, Berlin; Rolfink, Armin/Reimers, Dirk/Biedenkopf, Kurt (Hrsg.) 2002: Berlin - was ist uns die Hauptstadt wert?, Opladen; Pommerin, Reiner 1989: Von Berlin nach Bonn: Die Alliierten, die Deutschen und die Hauptstadtfrage nach 1945, Köln; Craig, Gordon A. 1998: Berlin the Hauptstadt – back where it belongs, in: *Foreign Affairs* Jg. 77, Nr. 4, S. 161-170; Hoff/Krüger 2004 (Fn. 11); Färber, Gisela 2003: Zur Haushaltsnotlage Berlins – Befunde, Ursachen, Eigenanstrengungen und Sanierungshilfen, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Speyer; Salz, Andreas 2006: Bonn-Berlin: Die Debatte um Parlaments- und Regierungssitz im Deutschen Bundestag und die Folgen, Münster; Zimmermann 2009, in: *Slack/Chattopadhyay* 2009 (Fn. 11), S. 101-125.
- 18 Bundeskanzlei 2004: Bundesstadtstatus der Stadt Bern. Vergleichende Studie über den rechtlichen Status und die Finanzierung von Hauptstädten, Bern; Kübler, Daniel/Scheuss, Urs 2005: Metropolitanization and political change in Switzerland, in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Sellers, Jeffrey* (Hrsg.): *Metropolitanization and political change*, Opladen, S. 211-230; Kübler, Daniel 2009, in: *Slack/Chattopadhyay* 2009 (Fn. 11), S. 238-262; Stadler, Peter 1971: Die Hauptstadtfrage in der Schweiz, 1798-1848, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* Jg. 21, Nr. 4, S. 526-582.
- 19 Wright, Bruce 1998: Impacts of systems of governance on federal capitals. A research report, Canberra; Sansom, Graham 2009, in: *Slack/Chattopadhyay* (Fn. 11), S. 10-32; Headon, David 2003: The symbolic role of the National capital: From colonial argument to 21st century ideals, Canberra; Atkins, Ruth 1978: The Government of the Australian Capital Territory. The government of the Australian Capital Territory, Sta Lucia; Halligan, John/Wettenhall, Roger (Hrsg.) 2000: A decade of self-government in the Australian Capital Territory, Canberra; Juddery, Bruce 1989: Self-government for the Australian Capital Territory, in: *Australian Journal of Public Administration* Jg. 48, Nr. 4, S. 411-421; Fletcher, Christine 1992: The Australian Territories – diversity in governing, in: *Australian Journal of Political Science* Jg. 27, Special Issue, S. 159-176; Wettenhall, Roger 1998: The external relations of a small quasi-state within a federal system: the case of the Australian Capital Territory, in: *Public Administration and Development* Jg. 18, Nr. 2, S. 123-139; Wigmore, Lionel 1971: Canberra: History of Australia's National Capital, Canberra; Grundy, Philip/Oakes, Bill/Reemer, Lynne/Wettenhall, Roger 1996: Reluctant democrats: the transition to self-government in the Australian Capital Territory, Canberra; Halligan, John/Wettenhall, Roger 2002: A city-state in evolution, in: *Canberra Bulletin of Public Administration* Jg. 103, S. 3-10; Wettenhall, Roger 2009: Twenty years of ACT self-government: Some governance issues, in: *Public Administration Today*, Nr. 18, S. 58-71.
- 20 Alvarez Arredondo, Ricardo A. 2002: Historia de las formas de gobierno de la ciudad de México. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Congreso de la Unión. México, D.F.; Loaeza, Soledad 1995: Perspectivas para una historia política del distrito federal en el siglo XX, in: *Historia Mexicana* Jg. 45, Nr. 1, S. 99-158; Wirth, Clifford J. 2006: Democracy in Mexico-City: The impacts of structural reforms, in: *Mexican Studies* Jg. 22, Nr. 1, S. 153-173; Delgado Carrillo, Mario Martín 2009, in: *Slack/Chattopadhyay* (Fn. 11), S. 163-197.

Tabelle: Drei Typen von Bundeshauptstädten

Bundesdistrikt	Mitgliedstaat	Stadt in einem Mitgliedstaat
Abuja, Addis Abbeba, Brasilia, Buenos Aires, Canberra, Caracas ²¹ (1), Islamabad ²² , Kuala Lumpur ²³ , Mexiko, New Delhi, Washington.	Berlin, Brüssel, Moskau, Wien, eventuell Madrid (1).	Bern, Ottawa. Früher Bonn, Belgrad (Jugoslawien) und Moskau (Sowjetunion). Eventuell Pretoria/Kapstadt/ Bloemfontein (1).
In diesen Fällen hat die Hauptstadt einen legalen Status, der von dem eines Mitgliedstaats abweicht. So fehlt es an einer verfassungsmäßigen Anerkennung der Souveränität, die Selbstverwaltungsrechte sind eingeschränkt, und mancherorts ist die Beteiligung an wichtigen föderalen Institutionen nicht oder nur unzureichend gewährleistet.	Die Hauptstadt ist als Mitgliedstaat anerkannt, auch wenn gelegentlich die Kompetenzausstattung oder die Finanzierung etwas abweichen; Brüssel ist außerdem Hauptstadt eines anderen Mitgliedstaats (Flandern). Manchmal gehören mehrere Gemeinden mit Lokalverwaltungen zur Hauptstadtregion.	Die Hauptstadt unterliegt als Gemeinde innerhalb eines Mitgliedstaats dessen Gesetzgebung und ist nur über diesen an der <i>shared rule</i> beteiligt. Oft existieren spezielle Finanzregelungen zur Deckung der Kosten der Hauptstadtfunktion. Bern ist, Belgrad und Moskau waren früher zugleich die Hauptstadt des Mitgliedstaats, Ottawa und früher Bonn dagegen nicht. Kapstadt und Bloemfontein gehören zur ersten, Pretoria bzw. Tshwane zur zweiten Untergruppe.

(1) Der föderale Charakter Spaniens, Südafrikas und Venezuelas ist umstritten.

Quelle: Eigene Erarbeitung nach Slack / Chattopadhyay 2009 (Fn. 11) und van Wynsberghe 2005 (Fn. 12).

Es gibt meiner Kenntnis nach immer noch keine systematische Studie zu den Gründen und Motiven, die die jeweiligen Akteure veranlasst haben, sich für eine der drei Formen zu entscheiden. In Anlehnung an Riker und Livingstone und unter Berücksichtigung der Ergebnisse von Slack und Chattopadhyay²⁴ kann man sicher verschiedene Ursachen vermuten:

- militärische Gründe (Ottawa und die Nähe der US-Grenze, auch Bern),
- geographische Gründe (Addis Abeba liegt im geographischen Zentrum, Canberra liegt zwischen Victoria und New South Wales, Brasilia liegt fern von Rio de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte und dem Nordosten, Abuja liegt zwischen dem Norden und dem Süden Nigerias, auch Washington liegt zwischen Penn-

21 Der Bundesdistrikt umfasst nur einen Teil der Großstadt.

22 Die Stadt ist im Senat allerdings überrepräsentiert; vgl. *Centre for Civic Education Pakistan/Forum of Federations/German Foreign Office (Hrsg.)* 2010: Report of Roundtable Conference on Governance of the Federal Capital – Islamabad.

23 Zur Verlegung der Hauptstadt vgl. *Moser, Sarah* 2010: Putrajaya: Malaysia’s new federal administrative capital, in: *Cities Jg. 27, Nr. 4, S. 285-297.*

24 *Slack/Chattopadhyay* 2009 (Fn. 11).

sylvania, New York und Virginia, Bern liegt näher zur Romandie als Zürich und Luzern),²⁵

- entwicklungsstrategisch/raumplanerische Gründe (Brasilia, Abuja, Berlin und andere),
- Gründe des *nation-building* (Festigung der nationalen Kohäsion wie in Berlin, Repräsentanz der föderalen Vielfalt wie in Abuja),
- Gründe pragmatischer Art wie die Verfügbarkeit oder versprochene Kostenübernahmen (Bern, Bonn), finanzielle Gegengeschäfte (Washington) oder die Distanzierung von einer übermächtigen Wirtschaftsmetropole (in den USA, Nigeria, Brasilien, Australien, Kanada und Äthiopien).

Natürlich können mehrere dieser Gründe zugleich maßgeblich gewesen sein. Verschiedene Strategien können sich gleichzeitig als spezifisch „föderal“ darstellen, wie das ja auch im deutschen Fall geschah, als sowohl die Verteidiger Bonns als auch die Befürworter Berlins ihren jeweiligen Standpunkt als besser für den Föderalismus darstellten.

Bereits ein erster Blick auf die Typologie zeigt regionale Präferenzen. Alle amerikanischen Bundesstaaten mit nur einer Ausnahme und alle asiatischen Fälle, aber nicht ein einziger europäischer Bundesstaat finden sich in Gruppe 1 (Hauptstadt als Bundesdistrikt), während sich in Gruppe 2 (Stadtstaaten) dagegen nur europäische Hauptstädte befinden und auch in der dritten Gruppe („normale“ Städte) die meisten Fälle in Europa zu finden sind. Wie zu erwarten, sind alle Städte aus der Gruppe 2 auch die größten Städte ihres Bundesstaats, während viele Städte aus Gruppe 1 relativ klein sind (doch gibt es auch Ausnahmen wie Mexiko-Stadt, Addis Abeba und Buenos Aires). In Gruppe 3 finden sich ebenfalls kleine Städte wie Ottawa, Bern und Bonn, aber auch echte Metropolen ihrer Staaten wie Moskau (frühere UdSSR) und Belgrad (in den früheren Bundesstaaten Jugoslawien und Serbien-Montenegro). Wenn allerdings die Hauptstadt auf dem Reißbrett entstand, dann gehört sie immer zum Modell 1. Diese recht klaren Unterschiede verlangen nach einer systematischen Erklärung.

Vermuten sollte man nach der vorliegenden Literatur, dass das Distriktsmodell die Heterogenität der Bevölkerung besser repräsentiert. Dies gilt aber vor allem für Einwandererländer wie die USA, Australien, auch Argentinien und Brasilien. Andererseits entschieden sich Kanada und Südafrika für den Typ 3. Immerhin machte keiner der historischen Einwanderstaaten seine Hauptstadt zu einem Stadtstaat. Dies mag auch damit zusammen hängen, dass diesen Ländern die Organisationsform eines „Territoriums“ ohne Staatscharakter in anderen Landesteilen bereits vertraut war, in sofern also die konstitutionelle Asymmetrie ihrem Denken nicht fremd war und jedenfalls keine Neuerung darstellte.

25 Oft handelte es sich um eine Verlegung der Hauptstadt, die somit auch zum Schaden gewisser Interessen war (die Verlegung der nigerianischen Hauptstadt von Lagos in das religiös und ethnisch „neutrale“ Abuja des *middle belt* wurde von vielen Yoruba als aggressiver Akt gesehen, da sie ja in der bisherigen Hauptstadt Lagos dominiert hatten. Vgl. *Nwafor, James C.* 1980: The relocation of Nigeria's federal capital: A device for greater territorial integration and national unity, in: *Geojournal* Jg. 4, Nr. 4, S. 359-366.

Das Distriktsmodell mit seiner beträchtlichen Asymmetrie zuungunsten der demokratischen Repräsentation der Hauptstadtbevölkerung hat den Vorteil, die Hauptstadt zwischen bestehenden ökonomischen und eventuell auch ethnischen oder nationalen Interessen zu neutralisieren; aber reicht das in liberalen Demokratien zur Begründung einer dauerhaft asymmetrischen Vertretung im Zentrum aus? Oder stellt sich mit der Zeit doch eine Tendenz zur Annäherung an das Modell 2 heraus, wie die Beispiele Mexiko-Stadt und Canberra zu zeigen scheinen? Einen unumstrittenen Fall eines Wechsels von Typ 1 zu Typ 2 gibt es aber bisher nicht. Im Fall Washingtons scheint nach den knapp gescheiterten Versuchen von 2007 und 2009/10 eine Annäherung an Typ 2 wahrscheinlicher als der ebenfalls bereits vorgeschlagene Wechsel zu Typ 2 (Staat *New Columbia*) oder die ebenfalls gelegentlich vorgeschlagene Wiedereingliederung des Territoriums in den Staat Maryland (Typ 3).

Typ 2 scheint die wichtigste Alternative zum Typ 1 zu sein. Dennoch ist der Fall der Hauptstadt als Stadtstaat immer noch eher außergewöhnlich. Immerhin hat es einige Neuzugänge zu dieser Kategorie gegeben, was ihre zunehmende Attraktivität zu belegen scheint. Brüssel und Madrid wurden mit dem Wechsel vom zentralistischen Staat zum Bundesstaat (Belgien) bzw. zum regionalisierten Staat (Spanien) zu „Stadtstaaten“ (bzw. zu einer *Comunidad Autónoma* fast „wie die anderen“ im Falle Madrids, die allerdings auch einige kleinere Gemeinden einschließt). Moskau erhielt den Charakter einer „föderalen Stadt“ (wie Leningrad bzw. Sankt Petersburg) im Verlauf der Teilung der Sowjetunion und der Organisation Russlands in (zunächst) 89 Föderationssubjekte. Im Falle Berlins „half“ die Geschichte der deutschen Spaltung, im Falle Wiens entstand der Föderalismus der österreichischen Republik der Zwischenkriegszeit geradezu aus dem (auch parteipolitischen) Gegensatz zwischen dem vergleichsweise klein gewordenen Hinterland und der für diesen Staat überdimensionierten alten Hauptstadt der Doppelmonarchie. Dies Modell kann also nicht auf eine so lange Geschichte zurückblicken wie Typ 1 und 3. Wie es scheint, war in allen Fällen des Typs 2 die Hauptstadt einfach zu stark, um als Bundesdistrikt mit geringeren Rechten bei *shared* und *self rule* konstituiert werden zu können. Aber stand die Idee der „Gleichbehandlung“ (von Staaten, von Bürgern) wirklich Pate bei dieser Wahl?

Hauptstädte des dritten Typs werden als einfache Städte innerhalb eines Mitgliedstaats angesehen. Dieser Staat ist Mittler, aber auch Zwischeninstanz zwischen den lokalen Interessen der Hauptstadtbevölkerung und den Interessen des Bundes. Diese Zwischeninstanz versteht sich als souverän, jedenfalls innerhalb der Grenzen der Souveränität in einem Bundesstaat. Hier stellt sich die Frage, ob diese Konstruktion nicht zu Versuchen einlädt, die „lästige“ Instanz des Mitgliedstaats zu überwinden oder zu überbrücken. Weiter ist fraglich, ob das Modell die Gleichberechtigung aller Staaten des Bundes und eventuell die Diversität genügend repräsentiert. Ottawa ist eine englischsprachige Stadt in einer zweisprachigen und binationalen, Bern eine deutschsprachige Stadt innerhalb einer dreisprachigen, wenn auch mononationalen, Föderation. Während allerdings im Schweizer Fall eine „neutrale“ Stadt kaum zur Verfügung stand und eine „künstliche“ Hauptstadt kaum hätte errichtet werden können, da die territorialen Souveränitäten ja seit langem feststanden, auch in der alten Eidgenossenschaft die Frage nicht

so relevant erschien, hätte es im Fall Ottawas vielleicht nahe gelegen, eine zweisprachige Hauptstadt neu aufzubauen oder durch Herauslösen von Land aus Ontario (Gemeinde Ottawa) und Québec (Gemeinde Gatineau) einen Bundesdistrikt zu schaffen, der die bestehende sprachlich-nationale Diversität und gleichzeitig den Bundescharakter besser zum Ausdruck bringen könnte. Da solche Bestrebungen heute existieren, dürfte eine vergleichende Untersuchung dieses Falls von besonderem Interesse sein. Die Zahl der Bundesstaaten, die Typ 3 vorziehen, ist sowieso historisch im Abnehmen.

Zusammenfassend gesagt, scheinen Fälle von Hauptstadt- oder Typwechsel, (partielle) Abweichungen von den Typen sowie Fälle von sozialen und politischen Bewegungen zugunsten eines Typwechsels in genügendem Maße zur Verfügung zu stehen, um eine Erforschung ihrer Ursachen, Rechtfertigungen und letztendlich auch Erfolgchancen zu begründen. Gibt es eine Konvergenz zwischen Typ 1 und 2? Erhalten Bundesdistrikte immer mehr Autonomie und nähern sich wenigstens bezüglich der *self rule* den Stadtstaaten an?²⁶ Auf der anderen Seite bleibt Brüssel weiterhin ein Mitgliedstaat (als „Region“), doch „nicht ganz“ (z.B. gehört seine Bevölkerung zu verschiedenen „Gemeinschaften“). Falls sich wie in den genannten Beispielen solche Vorgänge innerhalb einer liberalen Demokratie abspielen, sind die Akteure auf Legitimierungsstrategien angewiesen, die ihre normativen Konzepte bloßlegen. Dies gilt selbst dort, wo solche Strategien wie in Washington (bisher) nicht zum Erfolg geführt haben.

26 van Wynsberghe 2005 (Fn.12), S. 20.

Dezentalisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentalisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England

Renate Reiter/Falk Ebinger/Stephan Grohs/Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil

1. Einleitung

Die internationale Lokal- und Verwaltungsforschung geht heute weitgehend übereinstimmend von einem globalen Trend zur Dezentalisierung von Staatsaufgaben aus.¹ Die Analyseperspektive bleibt dabei allerdings zumeist auf die Genese von Dezentalisierungspolitiken fokussiert. Welche *Auswirkungen* entsprechende Reformen indes *auf die Performanz kommunalen Handelns* haben ist bislang seltener untersucht worden. In diesem Artikel wenden wir uns genau diesen Effekten nationaler Dezentalisierungspolitiken auf die Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen zu. Die Leitfrage nach den *Wirkungen von Institutionenpolitik* wurde im Rahmen eines Forschungsprojektes² für Deutschland, Frankreich und Großbritannien jeweils am Beispiel je zweier Aufgabefelder untersucht. Im Folgenden werden zunächst drei idealtypische Strategien der Aufgabendezentalisierung und die mit ihnen vermuteten Wirkungen erläutert. Anschließend stellen wir eine Heuristik zur Messung der Dezentalisierungswirkungen von Dezentalisierung auf die administrative Leistungsfähigkeit von Kommunen vor und präsentieren abschließend die zentralen Ergebnisse der empirischen Überprüfung.

2. Dezentalisierungsstrategien und -wirkungen

Dezentalisierungspolitik beruht auf der Annahme, dass die Form der staatlich-lokalen Aufgabenteilung im Hinblick auf die Performanz der öffentlichen Aufgabenerbringung einen Unterschied macht. Zunächst können drei Grundtypen oder -optionen der Dezentalisierung unterschieden und mit bestimmten theoretisch vermuteten Wirkungen in Verbindung gebracht werden:³

- 1 Vgl. Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert 2004: Public Management Reform: a Comparative Analysis, 2nd edition, Oxford; Denters, Bas/Rose, Lawrence (Hrsg.) 2005: Comparing local governance: trends and developments, New York; Ahmad, Ehtisham/Brosio, Giorgio 2006: Handbook of Fiscal Federalism, Cheltenham.
- 2 Vgl. Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden.
- 3 Vgl. auch Benz, Arthur 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung, S. 209-214, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, S. 207-228; Wollmann, Hellmut 2006: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Sonderband 37 der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden, 424-452; Kuhlmann, Sabine 2010: Siegeszug der Terri-

Die *politische Dezentralisierung* zielt auf eine vollständige Übertragung von Staatsaufgaben auf lokale Gebietskörperschaften. Im deutschen Kontext wird sie auch als „echte Kommunalisierung“ bezeichnet⁴. Dabei erhält ein lokal demokratisch gewähltes Vertretungsorgan die volle Zuständigkeit für die Entscheidung über die Planung, Finanzierung und Verwaltung der neuen Aufgabe. Diese geht also in den Bestand der Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung über.

Die *administrative Dezentralisierung* stellt einen moderateren Typus der Neuordnung dar. In diesem Fall erhalten die gewählten Vertretungsorgane vor Ort keine autonomen Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen. Zwar entscheiden die lokalen Behörden autonom über die konkrete Organisation der Aufgabenwahrnehmung, sie handeln jedoch als Agenten des Staates, d.h., sie bleiben nicht nur der staatlichen Rechts-, sondern auch Fachaufsicht unterworfen.

Die *administrative Dekonzentration* schließlich umfasst die Übertragung von zentral-staatlichen Aufgaben auf Behörden oder auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die auf einer subnationalen Verwaltungsebene angesiedelt, aber weiter Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation im weiteren Sinne sind. Hierzu zählen zunächst de-konzentrierte (Fach-) Behörden des Staates ebenso wie neuere Behördenarten, insbesondere halbautonome, lokal angesiedelte staatliche Agenturen.⁵ Eine besondere Form der Dekonzentration, die vor allem im angelsächsischen Kontext anzutreffen ist, ist die horizontale Dekonzentration. Hier werden Aufgaben aus dem Funktionsportfolio der Kommunen herausgelöst und auf der gleichen Ebene in eigenständige Verwaltungsträger („Quangos“: *Quasi-non-governmental organizations*), die direkt dem Zentralstaat unterstellt sind, überführt.⁶

Der Kern der Diskussion um die Vor- und Nachteile der jeweiligen Dezentralisierungsform leitet sich von der geläufigen Unterscheidung zwischen einem Gebiets- (*multi purpose model*) und einem Aufgabenorganisationsmodell (*single purpose model*) ab.⁷ Während mit dem Gebietsorganisationsmodell eine horizontale, gebietsbezogene Ver-

torialität? Dezentralisierungsprofile und –wirkungen in Westeuropa, in: *Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum – Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten*. Baden-Baden, S. 101-126.

- 4 *Wollmann, Hellmut* 1997: „Echte Kommunalisierung“ der Verwaltungsaufgaben: innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform?, in: *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)* 7 (4), S. 105-144; *Burgi, Martin* 2010: Kommunalisierung staatlicher Aufgaben - Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, 2010, S. 23 - 46.
- 5 *Benz, Arthur* 1996, Beyond the Public-Private Divide: Institutional Reform and Cooperative Policy Making, S.177ff. in: *Benz, Arthur/Goetz, Klaus H. (Hrsg.): A new German public Sector?, Alershot etc.*, S. 165-188; *Döhler, Marian* 2007: Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktion auf der Bundesebene. Baden-Baden.
- 6 *Pollitt* 2005 (Fn. 1); *Skelcher, Chris* 1998: The appointed state: Quasi-governmental organizations and democracy, Buckingham.
- 7 Vgl. *Wagener, Frido* 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 37, S. 215-266; *Benz* 2002 (Fn. 3); *Wollmann, Hellmut* 2006 (Fn. 3).

waltungsorganisation gemeint ist, in der die Kommune als territoriale Einheit alle auf dieser Ebene anfallenden Aufgaben bündelt und in eigener politischer Verantwortlichkeit erfüllt, zielt das Aufgabenorganisationsmodell auf eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation, in der für abgrenzbare Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichteter Behördenapparat von der (zentral)staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert. In der vergleichenden Verwaltungswissenschaft werden diesen beiden idealtypischen Konfigurationen spezifische Auswirkungen auf die lokale Aufgabenerbringung und Performanz zugeschrieben. Demnach begünstigt das Gebietsorganisationsmodell die Koordination unterschiedlicher Fachpolitiken. Außerdem wird vermutet, dass die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle vor Ort gestärkt werden, da ein breiteres Spektrum an Aufgaben lokalpolitisch unmittelbar von den Bürgern bzw. ihren Ratsvertretern kontrolliert und mitgestaltet werden kann. Als Nachteil wird postuliert, dass geringe Spielräume für die fachliche Spezialisierung der Akteure gegeben sind und so Effizienz- und Effektivitätsdefizite in Kauf genommen werden müssen.⁸ Die vermuteten Wirkungen des Aufgabenorganisationsmodells stellen sich entsprechend spiegelverkehrt dar. Übertragen auf die drei Dezentalisierungstypen kann angenommen werden, dass eine *politische Dezentralisierung* insbesondere die demokratische Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung und die horizontale Koordination zwischen benachbarten Aufgaben stärkt, während Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen sowie die Leistungsfähigkeit und Einheitlichkeit des Vollzugs aufgrund schwindender Größeneffekte zurückgehen. Für die *administrative Dezentralisierung* kann im Vergleich zur politischen Dezentralisierung eine Abmilderung sowohl der positiven wie der negativen Effekte erwartet werden. Für die *administrative Dekonzentration* können schließlich die gegenteiligen Effekte der politischen Dezentralisierung erwartet werden.

Ein zentrales Problem der empirischen Bewertung institutioneller Politik besteht darin, dass die Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen von zahlreichen intervenierenden Faktoren beeinflusst wird. Es ist daher oft nicht möglich, die Auswirkungen einer Reformmaßnahme klar zu isolieren. Zudem sind Ziele häufig unklar formuliert und einzelne Zieldimensionen widersprechen sich. Es ist also angebracht, einen mehrdimensionalen Rahmen zu entwickeln, der es ermöglicht, vielfältige auf Dezentralisierung gerichtete Perspektiven und Leistungserwartungen in sich aufzunehmen. Auf Basis der einschlägigen Literatur⁹ werden im Weiteren sechs Performanzdimensionen unterschieden, die ihrerseits den Aspekten der Input-Legitimation von Verwaltungshandeln (demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit, Transparenz), der Output-Legitimation sowie prozeduralen Gesichtspunkten (Koordinations- und Steuerungsfähigkeit, Effi-

8 Wagener 1979 (Fn. 7); Wollmann 1997 (Fn. 4); Wollmann 2006 (Fn. 3); Banner, Gerhard 2005: Local Government: A Strategic Resource in German Public Sector Reform, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Comparing Public Sector Reforms in France and Germany, Wiesbaden.

9 Pollitt/Bouckaert 2004 (Fn. 1), S. 103 f.; Boyne, George A./Farrell, Catherine/Law, Jennifer/Powell, Martin/Walker, Richard M. 2003: Evaluating Public Management Reforms. Principles and Practice, Buckingham, S. 13 f.

zienz und Effektivität) und schließlich dem Aspekt der Gleichheit (Equity) von Verwaltungsleistungen im inter-lokalen Vergleich Rechnung tragen. Zur Operationalisierung der Dimensionen wurden je mehrere Indikatoren definiert (vgl. Tabelle 1).

Die empirische Überprüfung dieses Analyserahmens erfolgte in den drei Untersuchungsländern Deutschland, Frankreich und England in je einem personenbezogenen Politikfeld (Sozialhilfepolitik: Frankreich, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung: Deutschland, Schulen: England) und einer technisch-planerischen Policy (Gewerbeaufsichts- und Immissionsschutzverwaltung: Deutschland, Stadt- und Raumplanung: Frankreich, England). Dazu wurden u.a. insgesamt 80 Interviews mit ausgewählten Experten jeweils auf kommunaler und Kreis- sowie regionaler Ebene und in übergeordneten staatlichen Instanzen durchgeführt.¹⁰

Tabelle 1: Performanzdimensionen und -indikatoren.

Performanz-Dimension	Indikatoren
Demokratische Kontrolle & Verantwortlichkeit	Formale Entscheidungskompetenzen des Rates
	Faktischer Gewinn an politischen Spielräumen
	Beteiligung organisierter Interessen
	Beteiligung von Bürgern
	Transparenz von Entscheidungen
Horizontale Koordination	Koordinationsnotwendigkeit
	Konfliktintensität der Abstimmungsprozesse
	Beitrag zur Problemlösung
Vertikale Koordination	Koordinationsnotwendigkeit
	Konfliktintensität der Abstimmungsprozesse
	Beitrag zur Problemlösung
Effizienz	Ressourceneinsparung
	Input-Output-Verhältnis
	Skalenerträge
	Verbunderträge
Effektivität	Legale Qualität
	Professionelle Qualität
	Kundenorientierung
	Erreichbarkeit
Homogenität	Überörtliche Gleichbehandlung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3. Empirische Auswirkungen von Dezentralisierung

Deutschland, Frankreich und Großbritannien¹¹ erscheinen als geeignete Beispiele zur Untersuchung der Performanzeffekte von Dezentralisierungspolitiken, da sie je unterschiedliche traditionelle Kommunalmodelle repräsentieren und zudem in den vergange-

10 Für Details vgl. *Kuhlmann et al.* 2011 (Fn. 2).

11 Im Weiteren beziehen wir uns allein auf England, da nach der Devolution die Entwicklung in Schottland, Wales und Nordirland teils unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten waren, deren Erfassung den Rahmen des hier präsentierten Forschungsprojekts überstiegen hätte.

nen zwei Dekaden Neuordnungen der zentral-lokalen Organisation der öffentlichen Aufgabenerbringung verfolgt haben. Deutschland und England können traditionell eher dem Gebietsorganisationsmodell zugerechnet werden, Frankreich dagegen stellt ein Beispiel für ein vom Aufgabenorganisationsmodell geprägtes Land dar.¹² Hinsichtlich ihrer Reformstrategien wählten die Staaten unterschiedliche Wege. In Deutschland verfolgten die untersuchten Bundesländer (Baden-Württemberg und Niedersachsen) die Strategie der administrativen Dezentralisierung, Frankreich wählte überwiegend die Option der politischen Dezentralisierung und in England dominierte die Strategie der administrativen Dekonzentration. Ein Blick auf die Reformwirkungen in den insgesamt 15 Untersuchungsfällen bzw. zwölf *Kreisen, Kommunen, Départements, Communes, Counties* und *Districts* ergab hinsichtlich der einzelnen Performanzdimensionen zum Teil überraschende Ergebnisse.

3.1 Demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit

In Frankreich, wo die politische Dezentralisierung sowohl bei der Übertragung der Arbeitslosensozialhilfe (RMI) auf die *Départements* im Jahr 2004 als auch bei der Übertragung der Stadt- und Raumplanungsfunktion auf die Kommunen bereits im Jahr 1982 praktiziert worden war, konnte mit Blick auf die erste Performanzdimension zunächst eine formale Steigerung der politischen Verantwortung bei den lokalen Entscheidungsträgern konstatiert werden. Parallel dazu zeigte die Untersuchung, dass in den Gebietskörperschaften auch das politische Interesse an einer ‚erfolgreichen‘ Implementation der neuen Aufgabe (z.B. an der (Re-)Integration von RMI-Empfängern in den ersten Arbeitsmarkt) gestiegen ist. Dies ging allerdings kaum mit einer verstärkten Nutzer-, Bürger- oder Interessengruppenintegration in die politische Entscheidungsfindung einher. Dagegen kam es häufig zu einer Stärkung der lokalen oder departementalen Exekutive (des Bürgermeisters bzw. des Präsidenten des Generalrats). Lediglich in einzelnen Fällen konnten geringe Transparenzsteigerungen der lokalen Entscheidungsfindungsprozesse beobachtet werden.¹³

Auch in Baden-Württemberg waren nach der *politischen Dezentralisierung* der Eingliederungshilfe unerwartete Effekte zu beobachten: Die demokratischen Kontrolle und Verantwortlichkeit nahm nicht im erwarteten Umfang zu, da sich weder auf der Einzel-fallebene noch bei der Steuerung des Gesamtsystems große Handlungsspielräume ergeben. Politisches Ermessen ist deshalb meist darauf begrenzt, finanziellen Druck an die Bürokratie weiterzureichen. Dennoch haben sich die Möglichkeiten Behinderter, ihre Interessen zu artikulieren, allein durch die räumliche Nähe und größere politische Sensibilität der Entscheidungsträger verbessert. Dessen ungeachtet ist die Transparenz des

12 Kuhlmann 2010 (Fn. 3).

13 Département 1, Direktor der Kommunalbehörde gegen soziale Ausgrenzung; Département 2, Leiter der Sozialintegrationsbehörde; vgl. auch: Thoenig, Jean-Claude 2005: Territorial Administration and Political Control: Decentralisation in France, S. 695f., in: Public Administration 83 (3), S. 685-708; Kuhlmann, Sabine 2009a: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa: Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Baden-Baden. S. 108.

Meinungsfindungsprozesses niedrig, da professionelle Strukturen in den meisten Wahlkreisen die Repräsentation monopolisieren. Trotz der oft schmerzhaften Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunen auf der einen Seite und Verbänden auf der anderen Seite scheinen letztere gerade bei grundsätzlichen Fragen der Infrastruktur- und Angebotsentwicklung am stärksten von der politischen Dezentralisation zu profitieren, da der direkte Zugang zur Kommunalpolitik neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.

Mit der *administrativen Dezentralisierung* werden keine politischen Entscheidungskompetenzen auf die kommunale Ebene weitergegeben. Dennoch zeigen Analysen der Gewerbeaufsichtsverwaltung in Baden-Württemberg, dass Kommunalpolitiker sehr wohl beträchtlichen Einfluss auch auf untergeordnete Einzelverfahren nehmen können – trotz hoher bürokratischer Professionalität, formell gebundener Entscheidungen und formal vorhandener staatlicher Aufsicht. Dies zeigt den permanenten Konflikt auf kommunaler Ebene, staatliche Regulierung durchzusetzen und gleichzeitig die Entwicklung lokaler Unternehmen zu fördern. Die Fachverwaltung sieht sich permanent mit politischen Forderungen konfrontiert, Auflagen und Kontrollen zu minimieren. „Demokratische Kontrolle“ erweist sich also hier als viel stärker ausgeprägt als in manchem Fall politischer Dezentralisierung.

Für die als *administrative Dekonzentration* bzw. *horizontale Dekonzentration* gefassten englischen Fälle bleibt die Beurteilung der demokratischen Qualität ambivalent. Im Feld der Schulen konnte durch die Einrichtung von Beiräten und Elternvertretungen auf der einen Seite eine verstärkte Partizipation (insbesondere der Eltern) beobachtet werden.¹⁴ Mit Einführung weitgehender Schulautonomie gewannen auch die Beiräte, in denen Eltern, Vertreter des *councils* und lokale Unternehmer repräsentiert sind, stärkeren Einfluss. In Verbindung mit der freien Schulwahl und nationalen Leistungsvergleichen zwischen Schulen kann von einer gestärkten „Konsumenten-Demokratie“ gesprochen werden. Auf der anderen Seite kann eine klare Schwächung demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit hinsichtlich der Steuerungskapazitäten der gewählten *councils* konstatiert werden. Auch in der überlokalen Planung in England, bei der früher lokale Planungskompetenzen auf quasi-staatliche Planungskörperschaften übertragen wurden (eine Ausnahme bildet die politische Dezentralisierung im Bereich der Stadtplanung mit Einführung der neuen, auf der Distrikt-Ebene angesiedelten *local development frameworks* LDF) muss eine Schwächung der demokratischen Kontrolle und Verantwortlichkeit beobachtet werden. Mit der Abschaffung der sog. „*structure plans*“ haben die *counties* ihren Einfluss weitgehend verloren. Die neue regionale Stufe mit der dreifachen Verwaltungsstruktur (regionale Planungskörperschaften, Regionalversammlungen und staatliche Government Offices) zeigt klare Transparenzdefizite und unklare demokratische Legitimation. Die Effekte der obligatorischen Bürgerbeteiligung bleiben aufgrund selektiver Partizipation („übliche Verdächtige“) und moderater Einflüsse auf Entscheidungen schwach.

14 Vgl. auch Pollitt, Christopher/Birchall, Julie/Putman, Karen 1998: Decentralising Public Service Management. Houndmills.

Zusammenfassend kann die Annahme, wonach insbesondere politische Dezentralisierung eine Stärkung demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit ‚vor Ort‘ mit sich bringt, zwar bestätigt werden, allerdings wird die politische Dezentralisierung den Erwartungen bezüglich der Aufwertung demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit nicht vollends gerecht. Die Effekte auf die direkte Partizipation von Bürgern und Betroffenen bleiben oftmals denkbar gering. Insgesamt kann keine der drei idealtypischen Dezentalisierungsstrategien als überlegen bezeichnet werden. Bei der politischen Dezentralisierung bleiben, ungeachtet eines erhöhten Maßes an formaler Legitimation der lokalen Politik nur geringe faktische Spielräume für mehr Bürgerbeteiligung; es sind vielmehr institutionelle Akteure und Interessenträger, die hier von der Aufwertung politischer Verantwortung profitieren. Bei der administrativen Dezentralisierung werden – als unerwarteter Effekt – ebenfalls die politischen Akteure und Verantwortungsträger vor Ort gestärkt, das Ausmaß an formaler Legitimation und auch die Transparenz der Entscheidungsfindung bleiben allerdings schwach. Und die administrative Dekonzentration schließlich erhöht die Partizipationschancen der unterschiedlichen Stakeholder (betroffene Bürger, Interessengruppen), andere Aspekte der Legitimation und politischen Verantwortlichkeit kommen allerdings regelmäßig zu kurz.

3.2 Horizontale Koordination

Horizontale Koordination umfasst die Befähigung von Gebietskörperschaften, kohärente integrierte Lösungen für bestimmte öffentliche Probleme auf lokaler Ebene zu entwickeln. Hier ergaben sich für die Fälle zum Teil von der theoretischen Erwartung abweichende Ergebnisse. Am französischen Fall werden zugleich die Herausforderungen an die Fähigkeit der lokalen Politik und Verwaltung zur Komplexitätsbewältigung und auch die Bedeutung des lokal vorhandenen politischen und institutionellen Erbes in diesem Zusammenhang erkennbar.¹⁵ Beispielhaft kann man hierfür die Dezentralisierung des RMI herausgreifen. Da diese Sozialeingliederungspolitik in einzelnen Bereichen bereits vor ihrer vollständigen Dezentralisierung durch unterschiedliche Formen der staatlich-lokalen und der lokal öffentlich-privaten Arbeitsteilung gekennzeichnet war, wirkte sich die Aufgabenübertragung auf die *Départements* im Jahr 2004 nicht negativ auf die horizontale Koordinationsfähigkeit aus. Diese waren zum Zeitpunkt der Aufgabenübernahme bereits mit der Anforderung des umfassenden Komplexitätsmanagements vertraut¹⁶, konnten nunmehr allerdings ohne die ungeliebten staatlichen Koordinationspartner agieren, so dass die Dezentralisierung in der Summe eher positive Effekte. Die politische Dezentralisierung der Eingliederungshilfe in Baden-Württemberg übertrug ebenfalls komplexe horizontale Koordinationsfragen auf die kommunale Ebene. Nach beträchtlichen Anfangsschwierigkeiten und schweren Konflikten erlaubte die-

15 Kuhlmann 2009a (Fn. 16), S. 109.

16 IGAS (Inspection générale des affaires sociales) 2007 : Rapport sur la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI). Présenté par J.-F. Chevallereaux, M. Laroque, M. Moleux, I. Rougier. Rapport RM2007-165P, Novembre 2007, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000760/0000.pdf> (am 05.01.2011).

se Veränderung erstmals die Bündelung der meisten sozialen Dienstleistungen auf der lokalen Ebene. Die Zusammenfassung unter einem Dach ermöglichte die Glättung der Schnittstellen mit Sozialamt, Gesundheitsamt, Jugendhilfe etc. Als wesentlicher Vorteil der Dezentralisierung erwies sich die Möglichkeit, die Anwendung des Fallmanagements auszuweiten. Mit der höheren örtlichen Nähe und der Kontinuität der Beziehungen wuchs auch das Wissen der Fallmanager über die lokalen Dienstleistungsanbieter, was Steuerungsoptionen eröffnete und sich positiv auf die Qualität auswirkte. Dieser bemerkenswerten Entwicklung der horizontalen Koordination innerhalb vieler Kommunen stehen beträchtliche Nachteile in der horizontalen Koordination zwischen den lokalen Einheiten gegenüber. Die Abstimmung der Positionen und Vorgehensweisen zwischen den Landkreisen erfordert umfangreiche und aufwändige interkommunale Verhandlungen. In der Summe überwiegen die Vorteile der Dezentralisierung die Nachteile.

Im Fall der administrativ dezentralisierten Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg sind die Urteile über die inneradministrative horizontale Koordination gemischt. Während in manchen Kreisen die Erleichterung der täglichen Koordination gelobt wurde, bemerkten andere keine Veränderung: Alle Experten betonten zwar das Potenzial für eine weitere Optimierung der Koordinierungsprozesse, innerbehördliche Kämpfe, verwurzelte Routinen und gegenläufige politische Interessen ließen die Realisierung jedoch sehr unwahrscheinlich erscheinen. Gleichzeitig erwies sich die Entwicklung der horizontalen Koordination und Kommunikation *zwischen* den 44 Stadt- und Landkreisen im Vergleich zu den Binnenbeziehungen als sehr viel wichtiger: Das Politikfeld erfordert einerseits eine Harmonisierung des Verwaltungshandelns, andererseits kann den Kapazitätsverlusten nur durch intensive Kooperation und die Weitergabe von Know-how begegnet werden. Informelle Netzwerke sind die Basis für die meisten dieser Austauschbeziehungen, diese sind jedoch an persönliche Kontakte gebunden und erodieren über die Zeit. Kreise mit geringen Kapazitäten haben bereits wenig Jahre nach der Dezentralisierung keinen Zugang mehr zu dieser Ressource.

Für den englischen Fall administrativer Dekonzentration im Schulbereich zeigen sich klare Defizite in der horizontalen Koordination. Aufgrund der abnehmenden Planungskapazität der Local Education Authority (LEA) konkurrieren die Schulen nun um Personal und die Nutzung öffentlicher Angebote wie z.B. Räume oder Sportanlagen anstatt hier zu kooperieren. Regelmäßig wurde auch von einer Schwächung der Koordination zwischen Schulen und lokalen Behörden in Schnittstellenbereichen wie Jugendhilfe, Kriminalprävention, etc. berichtet. Diese negativen Folgen zogen Reformen mit dem Ziel einer besseren Koordination mit anderen Verwaltungsbereichen nach sich (Integration der Bildungsverwaltung mit der Kinder- und Jugendhilfe etc.). Im Gegenzug wurde die vertikale Koordination durch nationale Curricula, Leistungsvergleiche sowie staatliche Inspektorate (OFSTED) gestärkt. Auf der Regionalplanungsebene in England finden wir typische Effekte einer Single-purpose-Verwaltung. Hier sind die Planungsprozesse entkoppelt von anderen Politikfeldern, da sich die monofunktionalen Planungskörperschaften auf die Planungsverantwortung allein konzentrieren. Die Wahrnehmung anderer signifikanter regionaler Aufgaben – regionale Wirtschafts- und Strukturent-

wicklung – ist anderen Körperschaften zugewiesen, was einen bestimmten Grad der institutionellen Rivalität schafft.

Insgesamt zeigt der Vergleich der drei Dezentalisierungsstrategien mit Blick auf die horizontale Koordination widersprüchliche Ergebnisse. Während für die Fälle der politischen Dezentralisierung mehrheitlich positive oder zumindest neutrale Entwicklungen beobachtet werden konnten, schuf die administrative Dezentralisierung im Bereich des Immissionsschutzes und der Gewerbeaufsicht einen massiven Bedarf an horizontaler Koordination zwischen lokalen Einheiten. Die administrative Dekonzentration in England bringt offensichtliche Koordinationsdefizite hervor. Offensichtlich variieren aber Koordinationsnotwendigkeiten zwischen unterschiedlichen Leistungsarten (personenbezogen sozial; technisch-planerisch) stark.

3.3 Vertikale Koordination

Im französischen Fall müssen Defizite in der vertikalen Koordination zwischen den Gebietskörperschaften und dem Staat diagnostiziert werden. Die Koordination zwischen den Ebenen wurde sowohl im Bereich der RMI-Sozialhilfe als auch im Feld der Stadt- und Raumplanung nach dem Aufgabentransfer auf ein Minimum der gesetzlich vorgeschriebenen intergouvernementalen Abstimmung reduziert (dies betraf z.B. den Informationsaustausch in Angelegenheiten des Zivilschutzes im Planungsbereich). Der Abbau der staatlich-lokalen Koordinationsbeziehungen war im Falle der RMI-Eingliederungspolitik eher nachteilig für die Handlungsfähigkeit der betroffenen *Départements*, denn der Gesetzgeber flankierte die Aufgabeübertragung nicht mit der Übertragung auch der administrativen Weisungskompetenzen von den vormaligen staatlichen Aufgabenträgern auf die neuen Träger, die Generalräte. Im Planungsbereich hingegen funktioniert die vertikale Koordination im Anschluss an die Aufgabenübertragung gut. Neben den Kommunen sind die anderen Gebietskörperschaften hier allenfalls in einzelnen Funktionsbereichen an der Aufgabenerbringung beteiligt, so dass die mögliche ‚Reibungsfläche‘ hier von vorn herein klein ist. Außerdem sind die Beziehungen zwischen den Ebenen im Feld der Planung stark von fachlich orientierten Interaktionen geprägt; hier mindert die Existenz von Ebenen-übergreifenden Fachbruderschaften häufig das Risiko der nachlassenden vertikalen Koordinationsfähigkeit.

Im baden-württembergischen Fall der Eingliederungshilfe ist die vertikale Koordination fast exklusiv auf die Beziehung zwischen den kommunalen Einheiten und dem Kommunalverband Jugend und Soziales (KVJS) als gemeinsame Einrichtung der Kommunen beschränkt. Entmachtet und verschlankt agiert diese Nachfolgeorganisation der ehemaligen Landeswohlfahrtsverbände vorrangig als Serviceeinrichtung, z.B. bei der fachlichen Beurteilung der Bedürfnisse behinderter Personen. In Ermangelung hierarchischer Kompetenzen und aufgrund der Abneigung lokaler Entscheidungsträger, sich einheitlichen Standards zu unterwerfen, wird die Rolle des KVJS mehr und mehr marginalisiert und die vertikale Koordination weiter geschwächt. Die administrative Dezentralisierung der Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg machte spezialisiertes Wissen zu einem knappen Gut. Der vertikale Austausch zwischen staatlicher und kommunaler Ebene könnte zur Behebung dieses Engpasses beitragen. Dies ist jedoch nur

sehr begrenzt der Fall: Nicht nur verfügen die Regierungspräsidien häufig nicht mehr über die Kapazitäten für die fachliche Unterstützung der Kommunen, sie gaben soweit möglich auch die Rolle einer aktiven Aufsichtsebene auf und wechselten wann immer möglich in die Rolle eines Beraters, der jedoch kaum den Unterstützungsbedarf der Kommunen befriedigen kann.

Die englische administrative Dekonzentration im Schulbereich ist von einer zunehmenden vertikalen Integration gekennzeichnet. Die Zahl der Schnittstellen zwischen Repräsentanten des Staates und den einzelnen Schulen wie auch den lokalen Behörden hat sich vergrößert. In beiden Fällen hat sich der autoritäre Interventionsstil der staatlichen Verwaltung verstärkt und manifestiert sich speziell in einem starren System von Inspektionen und Performance-Management. Im Feld der Planung fand eine klare Differenzierung der Zuständigkeiten in der vertikalen Dimension statt. Trotz der gewachsenen Autonomie blieb die Ebene der *districts* Gegenstand einer Zahl von vertikalen Interventionen. Auf der einen Seite haben sich die oft beobachteten direkten Ermessens-Interventionen des *Secretary of State* verringert. Auf der anderen Seite wird die Entwicklung der Stadtplanung von den *Government Offices* beaufsichtigt und ist Gegenstand einer Überprüfung der staatlichen Planungsinspektorate. Konflikte entwickeln sich speziell im Falle von Diskrepanzen zwischen lokaler und regionaler Planung, oft verstärkt durch unterschiedliche politische Präferenzen.

Fasst man die empirischen Beobachtungen zusammen, führte die Dezentralisierung insgesamt zu einem Anstieg der vertikalen Koordinationsbedarfe. Die tatsächliche Koordinationsfähigkeit hielt mit dieser Entwicklung in den meisten untersuchten Fällen allerdings nicht Schritt. So traten in einigen Fällen der politischen Dezentralisierung aufgrund unklarer Weisungsregelungen zwischen den unterschiedlichen lokalen Gebietskörperschaften Streitigkeiten über die Kompetenzen der gebietskörperschaftlichen Akteure bei der Aufgabenerbringung auf und in den britischen Fällen der horizontalen Dezentralisierung kam es überwiegend zur Etablierung neuer hierarchischer top-down-Steuerung durch den Staat. Zwischen diesen Polen erweisen sich die politische Dezentralisierung in der französischen Stadt- und Rauplanung und die administrative Dezentralisierung von Immissionsschutz und Gewerbeaufsicht als Ausnahmen; sie stehen beispielhaft für ausgewogen strukturierte Beziehungen nach der Dezentralisierung.

3.4 Effizienz

Im Falle Frankreichs war die politische Dezentralisierung insbesondere der Sozialhilfe RMI mit Effizienzeinbußen verbunden. Diese rührten allerdings weniger aus der Aufgabenübertragung her, als vielmehr zum einen daraus, dass der Zentralstaat den *Départements* zusammen mit der Verantwortung für den RMI ein Reihe von aufgabenbezogenen Risiken übertrug. Zu nennen sind hier das Risiko der Rückholung unrechtmäßig ausgezahlter Leistungen an RMI-Empfänger¹⁷ und auch das Risiko des Ausgleichs ar-

17 Im Jahr 2008 summierte sich dies auf etwa 120 Millionen Euro oder knapp ein Prozent der RMI-Gesamtausgaben der *Départements* (ODAS, Observatoire national de l'action sociale décentralisée

beitsmarkt- und konjunkturbedingt schwankender Kosten dieser Arbeitslosensozialhilfe.¹⁸ Zum anderen hingen Kostensteigerungen mit dem erklärten Willen der meisten Generalräte zusammen, nach der vollständigen Aufgabenübernahme eine konstant hohe Leistungsqualität auch im Angesicht eines vom Gesetzgeber veränderten und erweiterten Leistungsrechts aufrecht zu erhalten. Um diesem Anspruch gerecht werden zu können, wurden in den meisten *Départements* Investitionen in zusätzliches Personal sowie in die Anpassung der internen Managementprozesse und technischen Unterstützungssysteme der Leistungserbringung erforderlich¹⁹. Zusammengefasst deuten die empirischen Beobachtungen auf einen kurzfristigen Anstieg der Kosten²⁰. Dies trifft nicht zu auf den zweiten Fall der politischen Dezentralisierung in Frankreich, die Stadt- und Raumplanungspolitik. Hier haben sich die anfänglichen Transaktionskosten zwei Jahrzehnte nach der Aufgabenübertragung amortisiert, so dass weder auf Seiten der größeren Städte noch auf Seiten der kleineren Gemeinden Effizienzeffekte abgeschätzt werden können.

Im Fall der politischen Dezentralisierung der Eingliederungshilfe nahm die Kosteneffizienz stark ab. Dies hängt sowohl mit der Fragmentierung der Aufgaben und dem Verlust zentral bereitgestellter Aufgaben, als auch mit den Investitionen in den Aufbau von Fall-Management-Kapazitäten zusammen. Gleichzeitig stieg der politische Druck zur Kostensenkung. Aufgrund der ungleichen Verteilung von qualifiziertem Personal boten sich den Verwaltungen in den Gebietskörperschaften sehr unterschiedliche Startbedingungen verteilt.²¹ Mittlerweile haben so gut wie alle Kommunen akzeptiert, dass die Investition in Fall-Management Kapazitäten der einzige Weg ist, die absehbare Kostenexplosion zu kontrollieren. Eine bessere Koordination zwischen den lokalen Dienstleistungen führt bereits heute zu Effizienzgewinnen. Zusammenfassend kann behauptet werden, dass erst die Dezentralisierung die von Fachleuten als unumgänglich angesehenen Investitionen in individuelle Betreuungslösungen politisch möglich machte.

Der Fall der Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg kann als typisches Beispiel für eine politisch motivierte administrative Dezentralisierung gesehen werden. Deshalb nahmen die Kommunen – begierig, zusätzliche Vollzugskompetenzen zu übernehmen – eine zwanzigprozentige Kürzung der staatlichen Kostendeckung hin. Diese Einsparung wurde oft durch die Übernahme einer geringeren als den Kommunen rechnerisch zuste-

2009: Dépenses départementales d'action sociale en 2008: la fin d'un cycle. La lettre de l'Odas, S. 9).

- 18 Clerc, Denis 2009: Décryptage de la loi du 1er décembre 2008 (2e partie): Les mesures relatives au revenu de solidarité active, La lettre de l'insertion n° 9 (Avril 2009).
- 19 Kuhlmann 2009a (Fn. 16); Kuhlmann, Sabine 2009b: Frankreich: Wandlungen des jakobinischen Staates – "faire mieux avec moins"?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden, S. 263-274.
- 20 Interview Département 1, Direktor der Départements-Behörde gegen soziale Ausgrenzung; Interview Département 2, Leiter der Sozialintegrationsbehörde.
- 21 Vgl. Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg 2008: Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: *Heinelt, Huber/Vetter, Angelika* (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 165-196.

henden Zahl von Fachmitarbeitern erfüllt. Während große Verwaltungen dies noch verkraften können, sehen sich kleinere Kreise mit anhaltenden strukturellen Problemen konfrontiert. Folgt man der generellen Einschätzung der Interviewpartner, überschreiten Kompetenzdefizite und daraus resultierende Folgekosten für Verwaltung, Wirtschaft und Bürger bei weitem die unmittelbaren Einsparungen der Dezentralisierung.

Im englischen Schulbereich bleiben die Effizienzzuwächse bis zum heutigen Tag umstritten. Die meisten Zuwächse können nicht den administrativen Veränderungen, sondern den neuen flexiblen Budgets zugeschrieben werden, die auch unabhängig von der Dekonzentration denkbar gewesen wären.²² Allerdings gibt es Anzeichen für höhere Verwaltungskosten durch die Internalisierung und De-Professionalisierung von administrativen Aufgaben (z.B. Personal, Gebäudeunterhaltung). Im Feld der Planung ist nur eine vorläufige Beurteilung der Effizienzgewinne möglich. Mit der Abschaffung von „structure plans“ auf der *County*-Ebene wurde das Personal erheblich reduziert. Die neuen regionalen Planungskörperschaften sind schlanker, was auf den ersten Blick Effizienzgewinne nahe legt. Allerdings ist auch mehr Personal in den staatlichen Regierungsbüros und den Planungsinspektoraten gebunden, sodass insgesamt Effizienzgewinne unsicher sind.

Während der Vergleich der Effekte der Dezentralisierungsstrategien auf die Effizienz zu unklaren Ergebnissen führt, kann ein politikfeldbezogener Effekt beobachtet werden: hauptsächlich technische Aufgaben liefern nicht in jedem Fall Gewinne, während in beiden Fällen der Integration von Dienstleistungen langfristig positive Effekte erwartet werden.

3.5 Effektivität

Im Fall des französischen RMI war es schwer, die Effekte der Dezentralisierung eindeutig zu identifizieren, denn der Gesetzgeber verband die Aufgabenübertragung hier mit einer inhaltlichen politikfeldbezogenen Reform, die die *Départements* vor die Herausforderung organisatorischer und personeller Umstellungen stellte. Um die neuen gesetzlichen Standards zur Eingliederung zu erreichen, investierten viele *Départements* in eine Professionalisierung ihres Personals, die allerdings bis zum Abschluss der empirischen Untersuchung noch keine Früchte hervorgebracht hatte.²³ Außerdem brachte die neue Orientierung der RMI-Politik in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik die Notwendigkeit mit sich, bereits existierende und oft gut funktionierende Partnerschaften neu zu formieren, was zu wenigstens kurzzeitigen Verlusten in der Effektivität hinsichtlich der fachlichen Qualität beitrug.²⁴ Alles in allem nahm so die Effektivität in der Folge der Dezentralisation zwar nicht ab, konnte aber aufgrund der Dualität von Dezentralisierung und Politikreformen auch nicht verbessert werden; Verbesserungen er-

22 vgl. Levacic, Rosalind 1994: Evaluating the Performance of Quasi-Markets in Education, in: Bartlett, Will/Propper, Carol/Wilson, David/LeGrand, Julien (Hrsg.): Quasi-Markets in the Welfare State, Bristol.

23 Interview Département 1/Stadt 1, Leiterin kommunales Sozialzentrum.

24 Interview Département 1, Direktor der Behörde gegen soziale Ausgrenzung; IGAS 2007 (Fn. 20).

scheinen allenfalls in der Zukunft möglich. Im Falle der zeitlich weiter zurückliegenden politischen Dezentralisierung der Stadt- und Raumplanung verlief die Entwicklung entsprechend. Hier trug die Professionalisierung der lokalen Verwaltung in großen und mittleren Städten bereits während der 1980er Jahre²⁵ mittelfristig dazu bei, einen hohen fachlichen Standard nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern diesen etwa im Hinblick auf die Kundennähe der Verwaltung noch zu verbessern.²⁶

Im Fall der baden-württembergischen Eingliederungshilfe wird die Bedeutung politischer Unterstützung für einen effektiven Aufgabenvollzug offensichtlich. Vorteilhaft institutionalisierte Einheiten konnten umfassende Fallmanagementkapazitäten etablieren und sowohl die Binnen- als auch die Außenbeziehungen in den Kommunen optimieren. Örtliche Nähe und die konstruktive Zusammenarbeit mit den Leistungsanbietern ermöglichte in diesen Fällen eine Verbesserung der Angebotsstruktur und der Leistungsqualität. In anderen, weniger vorteilhaft institutionalisierten Fällen, berichten Experten und Beteiligte von hohem politischem Druck auf die Verwaltung, insbesondere die Fallmanager, sowohl Kosten einzusparen oder aber den Wünschen der etablierten örtlichen Anbieter entgegen zu kommen. So erscheint das Ergebnis der Dezentralisierung hier stark vom Willen der politischen Führung der Gebietskörperschaften abzuhängen, eine leistungsfähige Verwaltung zu etablieren und diese auch politisch zu unterstützen.

Für die administrative Dezentralisierung der Gewerbeaufsicht muss eindeutig ein negatives Fazit gezogen werden: Beträchtliche Defizite resultieren aus dem starken Verlust von Fachwissen und dem Unterschreiten kritischer Größen für einen effektiven Verwaltungsvollzug. Anstelle von etwa 50 bis 70 Experten in den ehemals neun staatlichen Immissionsschutz- und Gewerbeaufsichtsbehörden, beschäftigen die 44 kommunalen Einheiten jeweils nur zwischen 3 und 15 Fachmitarbeiter. Diese sind nun häufig für bis zu zehn Branchen verantwortlich – eine Kompetenzspanne, in der kaum das notwendige profunde Wissen vorgehalten werden kann. Interviewpartner berichteten von gestiegenen Bearbeitungszeiten oder fachlicher Verflachung der Arbeit, abnehmender Servicequalität und einem Reputationsverlust bei den Kunden der Verwaltung.

Im englischen Fall der administrativen Konzentration im Schulbereich hat entgegen der Reformziele keine klare Standardisierung der Ergebnisse gemessen an Lernstandards und erreichten Abschlüssen stattgefunden. Unterschiede zwischen den Schulen können weiterhin eher auf den sozialen Hintergrund der Schüler und des Schulumfelds zurückgeführt werden, denn auf die Leistungsfähigkeit der Schule.²⁷ Zudem führt die Autonomisierung der Schulen zu schlechteren Koordinationsleistungen was sich insbesondere in mangelhafter Integration von Bildung und Sozialarbeit und anderen Aufgabenfeldern zeigt. Zusammengefasst gibt es nur kleine Anzeichen für ein Anwachsen der Effektivität, die der Dekonzentration im Bildungssektor zugeschrieben werden können.

25 Vgl. *Kuhlmann, Sabine* 2008: Dezentralisierung in Frankreich: Ende der unteilbaren Republik?, in: *der moderne staat – dms*, 1(1), S. 201-220.

26 Gemeinde 2, Leiter des städtischen Bauamtes.

27 Interview: County 1, Leiter der Local Education Authority.

Die Effektivität der dekonzentrierten Ebene der Regionalplanung wird von politischen und juristischen Hindernissen, sowie Widerständen der lokale Ebene, die die Übernahme und eine effektive Umsetzung der regionalen Raumstrategien blockiert, gehemmt, so dass hier fünf Jahre nach der Reform immer noch ein weitgehender Nicht-Vollzug zu vermelden war.

Vergleicht man die drei Dezentralisierungsformen, scheint die politische Dezentralisierung die gegenüber den beiden anderen Formen überlegene Option zu sein. Insbesondere im Bereich der technisch-planerischen Aufgabenarten zeigten sich hierbei vergleichsweise ausgeprägte positive Effekte in Form von Effektivitätsverbesserungen. Insgesamt tragen auch hier erneut kontextuelle Faktoren wie die Art der Policy, die Dauer der Reformwirkung oder die Gemeinde- oder Kreisgröße Wesentliches zur Erklärung der beobachteten Performanzänderungen im Anschluss an den Aufgabentransfer bei.

3.6 *Heterogenität der Leistungsproduktion im inter-lokalen Vergleich*

Die politische Dezentralisierung des RMI in Frankreich trug klar zu einem Anwachsen in der tatsächlich existierenden transterritorialen Heterogenität bei der Produktion sozialer Dienstleistungen bei.²⁸ *Départements* mit restriktiver Haushaltssituation waren im Gegensatz zu finanziell gesunden *Départements* selten in der Lage, ihr Angebot an Integrationsdienstleistungen zugunsten der RMI-Empfänger in einer Weise, die für die Implementation einer tatsächlich aktivierenden Arbeitsmarkt- und Eingliederungspolitik notwendig gewesen wäre, auszubauen.²⁹ Im Fall der Stadt- und Raumplanungspolitik war eine Heterogenisierung der Leistungen nach der Dezentralisierung – soweit dies die fachliche und rechtliche Qualität der Aufgabenerbringung betrifft – nicht feststellbar.

In Baden-Württemberg führten die unterschiedlichen Startbedingungen und Managementphilosophien im Bereich der Eingliederungshilfe zu sehr verschiedenen Institutionalisierungen und Arbeitsansätzen. Während einige Stadt- und Landkreise integrierte Sozialabteilungen installierten oder in den Aufbau von Fallmanagement-Kapazitäten investierten, behandelten andere diese neue Zuständigkeit eher stiefmütterlich. Und während die Mehrheit der Landkreise versucht, eine allgemein akzeptierte Balance zwischen Serviceniveau und Kosteneinsparungen zu finden, beschränkten sich einige auf Maßnahmen zur kurzfristigen Kostensenkung. Harmonisierungsversuche erwiesen sich als konfliktträchtig und zeitaufwändig, ohne das die politisch bedingten Unterschiede zwischen den Stadt- und Landkreisen im Kern angeglichen werden konnten. Die administrative Dezentralisierung der Immissionsschutz- und Gewerbeaufsichtsverwaltung in Baden-Württemberg führte zu einer beträchtlichen Heterogenität zwischen den Gebietskörperschaften. Ungleiche politische Unterstützung, Ressourcenverteilung, Zugang zu

28 Vgl. Mission parlementaire sur les droits connexes dans le cadre de la généralisation du RSA 2009: Rapport de Madame Sylvie Desmarescaux, Sénateur. C. Hesse, Membre de l'inspection générale des affaires sociales, Mai 2009, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000221/0000.pdf> (05.01.2011), S. 13.

29 Interview Département 2, Leiter der Sozialintegrationsbehörde.

Fortbildungen wie auch zu den informellen Netzwerken führen zu einem weiteren Auseinanderlaufen der Leistungen.

Infolge der horizontalen Dezentralisierung stieg in England die Heterogenität sowohl zwischen einzelnen Schulen als auch zwischen den Kommunen an. Einige Kommentatoren sehen dies als eine intendierte Konsequenz aus dem Anspruch wettbewerbsorientierten Reform. Trotz dieser wachsenden Diskrepanzen gibt es aber einen leichten Trend zu durchschnittlich besserer Leistung durch Wettbewerb. Auf der anderen Seite wird die vorher bestehende Ausgangslage einzelner Schulen bezüglich des sozialen Hintergrundes der Schüler, der Gebäudeunterhaltung und der Rekrutierung der Lehrer weiter verstärkt („Wer hat, dem wird gegeben“). In beiden *counties* kamen diese Ungleichheiten auf und wurden als ein Hauptproblem für den Aufbau county-weiter Strategien zur Verbesserung der Bildungspolitik bezeichnet. Im Gebiet der englischen Planung sind durch die Rolle der Planungsinspektorate und des *Secretary of State* sowie der Standardisierung der Regierungsbüros konvergente Entwicklungen bemerkbar. Beträchtliche Varianz in den Planungsentwürfen ist die Folge von verschiedenen nationalen Planungszielen für die Regionen, die sich auf Bauland für erschwingliche Eigenheime im Süden, die Bewältigung des Strukturwandels im Norden berufen.

Zusammengefasst können ähnliche Ergebnisse für alle drei Dezentralisierungsoptionen beobachtet werden: Die Heterogenität nahm in allen Fällen zu, wobei die Hauptursachen dieser Entwicklung der Mangel an eigenen finanziellen Ressourcen der lokalen Gebietskörperschaften sowie fehlender politischer Wille zur interlokal abgestimmten Homogenisierung der Leistungserbringung waren.

4. Schlussfolgerung

In diesem Beitrag wurden unterschiedliche Dezentralisierungsstrategien – die politische und die administrative Dezentralisierung sowie die administrative Dekonzentration – in ihrer Eigenschaft als institutionelle Reformpolitiken auf ihre Auswirkungen auf die administrative Leistungsfähigkeit („Performanz“) von Kommunen und Kreisen in unterschiedlichen Politikbereichen überprüft. Mit Hilfe eines Analyserahmens zur vergleichenden Analyse von Dezentralisierungseffekten wurden insgesamt 16 Fallstudien in den drei Ländern durchgeführt. Ein zentrales Ergebnis ist die Erkenntnis, dass sich mehrere der bisherigen theoretischen Annahmen über die Wirkungen von Dezentralisierungspolitiken nicht bestätigt haben. Ein weiteres Ergebnis liegt darin, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der gewählten Dezentralisierungsstrategie und den beobachteten Leistungseffekten nicht nachgewiesen werden konnte. So vergrößert z.B. politische Dezentralisierung die Möglichkeiten der Politik sowie der Bürger ‚vor Ort‘ zur demokratischen Kontrolle zunächst nur formal. Eine Steigerung der politischen Verantwortlichkeit von Verwaltungen ist nicht notwendig mit dieser Strategie verbunden. Administrative Dezentralisierung und administrative Dekonzentration wiederum sind nicht notwendig mit einer Steigerung der Effizienz und/oder Effektivität des Verwaltungshandelns verbunden. Die Erklärungskraft institutionalistischer Annahmen, die auch in der Realität mitunter als Begründung für dezentralisierungsbewährte Verwal-

tungsreformpolitiken herangezogen werden – dies ist in unserer Studie sichtbar geworden – ist offenkundig begrenzt. Hingegen deuteten sich stärkere Zusammenhänge zwischen der Performanz der Gebietskörperschaften einerseits und der Art des von Dezentralisierung betroffenen Politikfelds (technisch-planerisch oder personenbezogen), dem Spektrum an politischen Interessen innerhalb der Gebietskörperschaft und der seit der jeweiligen Reform verstrichenen Zeit an. Insgesamt lautet die Schlussfolgerung daher: Dezentralisierung spielt als institutionelle Modernisierungspolitik eine Rolle, die Richtung des Wandels bestimmter Indikatoren von Verwaltungsperformanz ist allerdings nicht institutionell determiniert und kann daher nicht *ex-ante* aus der je gewählten Dezentralisierungsstrategie abgeleitet werden. Daher empfiehlt sich bei der Untersuchung der Effekte von Dezentralisierungspolitiken die Wahl eines integrativen, nicht-institutionelle Kontextfaktoren mitberücksichtigenden Forschungsdesigns.

Alexandre Marc und der „Integrale Föderalismus“

Hartmut Marhold

Biographisches zur Einführung

Alexandre Marc zählt zu den eigenwilligsten und zugleich originellsten Denkern des Föderalismus. Im zaristischen Russland 1904 geboren, hat er schon in der Oktoberrevolution an einem anti-bolschewistischen Journal mitgearbeitet. Die jüdische Familie floh Anfang der 1920er Jahre nach Frankreich und wurde dort heimisch. Marc nahm die französische Staatsbürgerschaft an, studierte zeitweilig in Heidelberg, wo er Heidegger und Jaspers kennen lernte und engagierte sich bereits Anfang der 1930er Jahre für die deutsch-französische Verständigung. Mit anderen jungen Kritikern sowohl der Totalitarismen wie auch des liberalen Nationalstaats, den „non-conformistes des années 30“,¹ gab er die Zeitschrift „Ordre Nouveau“² heraus. Zu seinem Freundeskreis gehörten Karl Barth und Martin Buber, Denis de Rougemont und Hendrik Brugmans, mit dem er gemeinsam nach dem Zweiten Weltkrieg die Union Europäischer Föderalisten leitete. Anfang der 1950er Jahre gründete Alexandre Marc das „Centre International de Formation Européenne“ (CIFE),³ das sich zu einem europäischen Hochschulinstitut für „European Studies“, Internationale Beziehungen und Föderalismus entwickelte.

Die Gesellschaft als Ganzes und ihre transdisziplinäre Erforschung

Obwohl Alexandre Marc in zahlreichen Büchern und anderen Publikationen immer wieder von anderen Gesichtspunkten ausgehend Föderalismus gedacht und durchdacht hat, kann von einer einheitlichen Theorie keine Rede sein.⁴ Allerdings gibt es einige markante Merkmale seines Ansatzes, die seine Originalität ausmachen. Dazu zählt zunächst die Auffassung, dass Föderalismus das Zusammenleben der Menschen in einer Gesellschaft, in all ihren Gruppierungen, Schichtungen und strukturellen Ausdrucksformen, in ihrer ganzen Gestalt, prägen sollte. Dieser „integrale“ oder „globale“ Föderalismus mag eine Antwort auf die historische Herausforderung der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg sein, als die europäische Zivilisation als Ganze in Frage gestellt schien, als die bedrängende Idee der „Sterblichkeit“ einer ganzen Kultur in Betracht kam.⁵ Freilich

1 Loubet del Bayle, Jean-Louis 1969: Les non-conformistes des années 30. Une tentative de renouvellement de la pensée politique française. Paris.

2 Roy, Christian 1999: Alexandre Marc et la Jeune Europe (1904-1934). L'Ordre Nouveau aux origines du personnalisme. Paris.

3 www.cife.eu.

4 Vgl. vor allem aus den letzten Jahren Heim, Marc 2004: Introduction au fédéralisme intégral. Rom.

5 Die Erfahrung jener Generation hat ihren klassischen Ausdruck gefunden in der Formel von Paul Valéry: „Nous autres, civilisations, savons maintenant que nous sommes mortelles.“ Valéry, Paul 1919: La Crise de l'esprit; unter: http://wikilivres.info/wiki/La_Crise_de_l'esprit. (01.06.2011).

ist damit der Gedanke selbst auch heute nicht obsolet. Geändert hat sich vielmehr die Dimension der Herausforderung. Alexandre Marc erdachte in seinen jungen Jahren diese Form des integralen Föderalismus in Opposition zu dem alles auf sich beziehenden, die Gesellschaft als Ganzes zentralisierenden französischen Nationalstaat; seine Alternative zielte auf eine gegliederte Zivilgesellschaft, auf das Recht von Regionen, Kommunen, Minderheiten und sozialen Kleingruppen, ihre eigene Autonomie zu entfalten. Erst in einem zweiten Schritt stellte Marc auch den Staat als Rahmen für eine solche gesellschaftliche Wende in Frage und ging den entscheidenden Schritt darüber hinaus – auf Europa zu. Was heute als „Multi-Level-Governance“ gedacht wird, ist in Marcs Föderalismus-Modell längst angelegt.

Wenn eine Gesellschaft so umfassend als Ganzes gedacht wird, kommen hohe Ansprüche an ihre wissenschaftliche Perzeption ins Spiel. Es genügt natürlich nicht, allein Daten auf allen Feldern zu sammeln, vielmehr müssen verlässliche Methoden gefunden werden, die diverse Variablen in ihrer Interdependenz und Interaktion zu analysieren erlauben, die die spezifischen Prozesse eines komplexen Systems durchschaubar machen. Dieser Aufgabe hat sich insbesondere der französische Kulturwissenschaftler Guy Michaud gewidmet, der lange Jahre mit Alexandre Marc zusammengearbeitet hat. Die Summe seines Beitrags findet sich in seinem Buch „Vers une science des civilisations?“⁶, in dem er insbesondere systemtheoretische Ansätze von den 1920er Jahren bis zu Easton und anderen amerikanischen Forschern der 1960er und 1970er Jahre aufnimmt und auf dieser Grundlage eine bewusst transdisziplinäre, „integrale“ Methode zur Analyse einer Gesellschaft in ihrer vielfältigen Gesamtheit entwickelt. Der Ansatz reicht über „Interdisziplinarität“ hinaus, da nicht allein die Kooperation zwischen den verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen anvisiert wird, die die vielfältigen Aspekte einer Gesellschaft zum Gegenstand haben, sondern, bei all ihrer *Vielfalt*, doch die Integration in die *Einheit* eines komplexen Systems. In diesem Sinn ist der analytische Ansatz der von Michaud und anderen⁷ weit vorangetriebenen Systemanalyse das methodologische Pendant zum „integralen“ Föderalismus.

Grundüberzeugungen

Alexandre Marcs Föderalismus-Konzeption zeichnet sich zudem dadurch aus, dass sie aus Grundüberzeugungen erwächst, die bis auf die Ebene von religiösen, philosophischen, genauer: anthropologischen Prämissen zurückgehen. Man mag die gesamtgesellschaftliche Dimension dann horizontal nennen, die hier anvisierte dagegen vertikal – beide zusammen ergänzen sich zum „integralen“ Ansatz Marcs. Seine Föderalismus-

6 Michaud, Guy/Marc, Edmond 1981: *Vers une science des civilisations?* Bruxelles.

7 Lapierre, Jean William 1973: *L'analyse des systèmes politiques*. Paris; ders. 1992: *L'analyse de systèmes. L'application aux sciences sociales*. Paris; vgl. auch die ökologisch gewandte weitere Filiation bei Heim (Fn. 4) und vor allem Passet, René 1979: *L'économie et le vivant*. Paris.

Theorie hat zwei komplementäre Quellen, die des christlichen Personalismus⁸ und die des libertären Sozialismus, wie er vor allem von Pierre Joseph Proudhon entwickelt und vertreten worden ist, bis hin zu dessen Föderalismus-Konzeption, derzufolge eine humane Gesellschaft auf der Autonomie ihrer sozialen Grundbestandteile (vor allem der Belegschaft in Betrieben) beruhen sollte. Die Konzeption der „Person“ in der Tradition des christlichen Trinitätsdenkens ist dagegen der wohl profundeste Ursprung von Marcs Überzeugungen. Sie geht zurück auf das Bemühen der frühen christlichen Theologen, die Trinität von Vater, Sohn und Heiligem Geist zugleich als Vielfalt und Einheit zu denken. Damit wurde eine Vorstellung von Personalität entfaltet, die sich sowohl durch die Unverwechselbarkeit, ja Einmaligkeit des Individuums auszeichnet, als auch durch seine Relation mit anderen Personen. Erst beides zusammen, Individualität und Relationalität, nicht schon die Individualität allein, machen die menschliche Person, die humane Existenz in ihrer vollständigen Gestalt aus. Der relationale Aspekt eröffnet den Weg vom Einzelnen in die Gesellschaft und zugleich auch schon das Grundprinzip der (individuellen) Autonomie – nicht Selbstgenügsamkeit, nicht Autarkie, nicht Souveränität, sondern Angewiesenheit auf die größere Einheit mit dem Anderen, die „communio“ mit dem Nächsten und allen weiteren sozialen Gruppen unterschiedlicher Dimension. Aus solchen Überzeugungen ergeben sich konsequenterweise Grundregeln gesellschaftlicher Strukturierung, wie am Subsidiaritätsprinzip leicht zu demonstrieren ist. Es gehört bereits zu den vielfältigen Folgerungen, die sich aus Personalismus und libertärem Sozialismus ergeben,⁹ und macht auch deutlich, dass diese Folgerungen nicht etwa nur das politische Institutionensystem bestimmen, sondern alle Verhältnisse zwischen den Komponenten eines Gemeinwesens durchdringen. Die Leitidee ist, dass Menschen, als Personen im substanzhaltigen Sinne gedacht, sowohl für sich selbst und ihre eigene Lebensgestaltung über Freiheit und Verantwortung verfügen müssen, als auch zu deren Verwirklichung auf die Gemeinschaft mit anderen angewiesen sind, und zwar positiv angewiesen sind, als Ergänzung ihrer sonst unerfüllten Existenz.¹⁰

8 *Marc's religiös-philosophisches Milieu in Frankreich wird vor allem durch die Namen von Jacques Maritain, Arnaud Dandieu und Emmanuel Mounier markiert.*

9 *Bernard Voyenne und Lutz Roemheld legen den Akzent auf den Einfluss des libertären Sozialismus und insbesondere Proudhon; vgl. Voyenne, Bernard 1973-1981: L'Histoire de l'idée fédéraliste. Paris, drei Bände (das Vorwort von Alexandre Marc selbst); in deutscher Sprache weitaus am ausführlichsten zum Integralen Föderalismus Roemheld, Lutz 1977: Integraler Föderalismus – Modell für Europa – ein Weg zur personalen Gruppengesellschaft, Band 1: Geschichtliche Entwicklung, München; Ferdinand Kinsky dagegen, Nachfolger Alexandre Marcs als Direktor des CIFE, unterstreicht mehr die christlichen Quellen im Denken seines Vorgängers, siehe Kinsky, Ferdinand 1976: Fédéralisme et personnalisme. Nizza; ähnlich auch in Kinsky, Ferdinand/Knippling, Franz (Hrsg.) 1996: Le fédéralisme personnaliste aux sources de l'Europe de demain. Baden-Baden.*

10 *Zum Subsidiaritätsprinzip im Europarecht vgl. die Arbeiten des Marc-Schülers Constantinesco, Vlad 1991: Le principe de subsidiarité – un passage obligé vers l'Union européenne? In: L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis. Paris, S. 35-45; Constantinesco, Vlad 1992: Who's Afraid of Subsidiarity?, in: Yearbook of European Law 11. Oxford, S. 33-55; Constantinesco, Vlad 2005: Les compétences et le principe de subsidiarity, in: Revue trimestrielle de droit européen 41/2 (avril-juin 2005), S. 305-317.*

Weder Individualismus, noch Kollektivismus, sondern Personalismus

Marc stand mit dieser Auffassung natürlich in seiner Zeit nicht allein; gerade die einschlägigen Stellungnahmen der katholischen Kirche,¹¹ aber auch die evangelische Sozialethik kamen zu den gleichen Schlussfolgerungen, in der Frontstellung gegen die neuen Herausforderungen von Massengesellschaften, in denen entweder der einzelne Mensch hinter dem als Rasse oder Klasse gedachten Kollektiv ganz zu verschwinden drohte oder aber, in den westlichen liberalen Nationalstaaten, als vereinzelt Individuum einem übermächtigen Staat gegenüberstand. Im einen wie im anderen Fall war die unveräußerliche Würde des Menschen bedroht, entweder durch einen extremen Kollektivismus oder durch einen ebenso gnadenlosen Individualismus: Marc konnte deshalb, wie andere mit ihm, seine ideologische Position auf die Formel bringen: „Wir sind weder Individualisten noch Kollektivist, sondern Personalisten“.¹²

Ein wesentlicher Teil der Denkarbeit von Marc und seinen Freunden bestand daher in der Analyse und Kritik der französischen Gesellschaft und des französischen Staates in den frühen dreißiger Jahren, wie sie sich in vielen Beiträgen zu „Ordre Nouveau“ niedergeschlagen hat. Die Bürgerferne des zentralistischen Staates, die Abgehobenheit der politischen Klasse, die Kluft zwischen dem angeblich repräsentativen demokratischen Parlament und den Menschen in ihrer Vereinzelung waren ebenso Ziele von Marcs Kritik wie das Mehrheitsprinzip, das keiner Minderheit ein Daseinsrecht zubilligt, oder die Denaturierung von Parteien als Maschinen zum Erringen von Macht. Dass die Kritik an der liberalen repräsentativen parlamentarischen Demokratie, die für Marc in seiner französischen Lebenslage natürlich am nächsten lag, quantitativ die Kritik an den im Grunde aber als ebenso, ja noch weit mehr verabscheuten Diktaturen überwog, ist der Gruppe um Marc gelegentlich als Affinität zum Totalitarismus ausgelegt worden – ein Vorwurf, der zweifellos einer eingehenden Analyse der von Marc vertretenen Positionen nicht standhält. Beide Extremismen also galt es abzuwehren und stattdessen eine Gesellschaft zu schaffen, in der alle menschlichen Gemeinschaften ihr Existenzrecht, ihren Freiraum zur Selbstbestimmung erhielten, und die jeweils umfassenderen Gemeinschaften erst und nur dann ins Spiel kamen, wenn die jeweils kleinere sich vor Aufgaben gestellt sah, die sie weder allein noch durch Kooperation mit anderen der gleichen Ebene lösen konnte. In dieser Logik sind bereits alle Grundprinzipien eines gesellschaftlichen Föderalismus angelegt: die Autonomie der jeweils kleineren gesellschaftlichen Gruppe; das Recht auf Kooperation zur gemeinsamen Lösung größerer Aufgaben; das Prinzip der Subsidiarität, i.e. der Appell an die jeweils umfassendere Ebene zur Unterstützung; schließlich kommt hinzu, dass selbst im Fall der Intervention

11 Die Enzyklika „Rerum Novarum“ von Papst Leo XIII., 1891, und ihre Folge-Enzyklika, noch expliziter, „Quadragesimo Anno“ (i.e. vierzig Jahre später, d.h. 1931), von Pius XI.

12 Auch die Gründerväter der deutschen „Sozialen Marktwirtschaft“ bekannten sich zu dieser Formel; vgl. Alfred Müller-Armack und Wilhelm Röpke und ihre Nähe zum Personalismus bei Löffler, Bernhard 2007: Religiöses Weltbild und Wirtschaftsordnung — Zum Einfluss christlicher Werte auf die Soziale Marktwirtschaft. In: Zehetmair, Hans 2007: Politik aus christlicher Verantwortung. Wiesbaden, S. 110-124.

einer höheren Ebene die kleineren Gemeinschaften deren Handeln mitbestimmen können soll – das Prinzip der Partizipation.

Verantwortung und Prospektive

Auch diese auf anthropologischen, ja ontologischen Grundannahmen beruhenden Gedanken bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die wissenschaftliche Analyse ihres Gegenstandes. Wenn wirklich erst die Relation (zunächst zwischen Individuum und dem Anderen) konstitutiv ist für die humane Existenz als Person, wenn dies auch Auswirkungen auf die Relation zwischen Forscher und Gegenstand der Forschung hat, dann ist jeder kognitive Prozess eine solche Relation, ein In-Beziehung-Setzen von Beobachter, Forscher, Lernendem und Gegenstand, von Subjekt und Objekt. Marc und seine Freunde und Schüler haben immer wieder großes Interesse daran gezeigt, die Einsichten in Anthropologie und Gesellschaft auch auf der Meta-Ebene der Kognition, der Wissenschaft, zu reflektieren. Einsichten in die Grundkonstitution der *condition humana* und ihrer gesellschaftlichen Implikationen haben deshalb für ihn immer auch eine ethische Konsequenz – Epistemologie und Ethik sind untrennbar miteinander verbunden; einfacher gesagt: (Föderalismus-)Forschung bringt immer auch gesellschaftliche Verantwortung mit sich.

In dieser letzten Überlegung wurzelt nicht nur das lebenslange europäisch-föderalistische Engagement Alexandre Marcs, sondern auch seine Auffassung darüber, wie zuverlässige (wenn nicht wissenschaftliche) Aussagen über die Zukunft zu treffen seien. Das methodologische Konzept lautet hier „Prospektive“, im Unterschied zur „Futurologie“.¹³ Eine prospektive Zukunftsforschung geht von der personalen Freiheit des Menschen einerseits aus, die jeden Determinismus ablehnt, und andererseits vom Einfluss des forschend Fragenden selbst auf seinen Gegenstand, die Zukunft. Schließlich trägt dieser Ansatz der Tatsache Rechnung, dass das Verhalten komplexer Systeme prinzipiell nicht vorhersagbar ist. Szenarien, und zwar im Plural, sind deshalb die angemessene Aussageform über die Zukunft, nicht aber affirmative Sätze, die suggerieren, ihr Gegenstand seien (noch nicht eingetretene, aber nichtsdestoweniger unabänderliche) Tatsachen. Immer sind mehrere Wege in die Zukunft denkbar, immer hängt es auch von demjenigen ab, der diese Szenarien entwirft oder entdeckt, ob sie tatsächlich eintreten, da ja auch er Teil des Systems ist, das sich in die eine oder andere Richtung bewegt und der für solche Weichenstellungen unausweichlich Verantwortung trägt, und sei es nur durch die Veröffentlichung des jeweiligen Szenarios.

13 Prospektive als Methode ist vor allem von *Bertrand de Jouvenel* entwickelt worden, jedenfalls in Frankreich, wo sein Denken weiterwirkt in der Zeitschrift „*futuribles*“, dessen Untertitel lautet: „l'anticipation au service de l'action“; vgl. <http://www.futuribles.com/groupeFuturibles.html>; im europäischen Integrationsprozess hat dieser Ansatz eine Rolle gespielt, als *Jacques Delors* seine „*Cel- lule de prospective*“, einen auf diese Methode spezialisierten Planungsstab, eingerichtet hat; es ist wohl charakteristisch, dass diese Einrichtung nicht mehr existiert.

Bürgergeld, Zivilgesellschaft und Überwindung des staatlichen Souveränitätsanspruchs

Aus diesen Grundüberzeugungen und den daraus resultierenden Prinzipien und Methoden haben Alexandre Marc und seine Mitstreiter in den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts sehr konkrete und praktische sozial- und strukturpolitische Projekte abgeleitet, die einerseits natürlich die Zeichen der Zeit in sich tragen, teilweise allerdings auch in verwandelter Gestalt höchst modern sind. Das gilt beispielsweise für die Idee eines garantierten Mindesteinkommens für alle Mitglieder einer politischen Gemeinschaft (zunächst immer noch als die nationale gedacht, im politischen Rahmen des Staates), die jeden von Geburt an frei und unabhängig vom Zwang zur Unterwerfung unter Lohnabhängigkeit machen und vor den absehbaren Risiken des Lebens (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter) schützen sollte. In einer Zeit, in der die Weltwirtschaftskrise die soziale Lage vieler Lohnabhängiger negativ beeinflusst hatte und die große Mehrheit der Arbeiter und Angestellten noch nicht von Sozialversicherungen profitieren konnten, war das durchaus eine progressive Vorstellung, die sich im Sozial- und Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit – auf andere Weise – weitgehend realisiert hat. Und selbst die Idee eines nicht an soziale Umstände und Bedingungen geknüpften Bürgergeldes ist immer wieder, selbst von liberaler Seite, auch in den letzten Jahren noch in die politische Debatte eingebracht worden.

Ähnliches gilt für die Schichtung, Strukturierung und Gliederung der Gesellschaft in Gruppen, die alle Ausdrucksformen subsidiärer Zugehörigkeit einzelner Bürger sein und jede für ihren Bereich eine gewisse Autonomie bei der Regelung regionaler oder funktionaler Aufgaben haben sollten – mit einem wiederum eher in der deutschen politischen Kultur heimischen Begriff könnte man von einem „consociativen Föderalismus“ sprechen. Im zentralistischen Frankreich der Dritten Republik waren die „corps intermédiaires“, die gesellschaftlichen Interessengruppen, freilich als Spaltpilze der „nation une et indivisible“ verpönt, genau wie regionale Besonderheiten oder gar ethnische oder sprachliche Minderheiten. Gegen die strukturelle Leere im weiten Feld zwischen individuellem Individuum und übermächtigem Staat stellte die Gruppe um Alexandre Marc ihre Idee einer solchen strukturierten Gruppengesellschaft. Dass zur damaligen Zeit das Missverständnis eines reaktionären Korporatismus näher lag als das progressiver Vorverständnis einer kommenden Zivilgesellschaft, ist letztlich keine Überraschung. Wir können heute allerdings in jenen Ideen in der Tat Vorläufer dessen erkennen, was wir Zivilgesellschaft nennen, und in denen wir eine – wenn auch nicht unproblematische – wesentliche Komponente unserer demokratischen Gesellschaften sehen.

Ein drittes Beispiel ist die Suche nach geeigneten politischen Institutionen, die den Grundideen einer von Autonomie, Kooperation, Subsidiarität und Partizipation geprägten und damit letztlich föderal strukturierten Gesellschaft entsprechen. Alexandre Marc und die Gruppe um „Ordre Nouveau“ hat sich auf kein Verfassungsmodell festgelegt, sondern diese Suche als einen offenen Prozess begriffen und damit auch ein Charakteristikum der europäischen Integration in der Nachkriegszeit vorweggenommen. Für Marc war klar, dass der Nationalstaat und sein umfassender, nach innen wie nach außen formulierter Souveränitätsanspruch das entscheidende Hindernis für jede föderative

Gemeinschaftsbildung war, eine eben auch in Frankreich mehr als irgendwo sonst offensichtliche Erfahrung. Die aus dieser Frontstellung resultierende Staatsfeindlichkeit konnte bis zur Infragestellung von Staatlichkeit reichen. Marc selbst allerdings hat immer wieder betont, dass es nicht um ihre völlige Abschaffung gehe, sondern um ihre Überwindung in einem politischen Gemeinwesen, in dem alle Ebenen gesellschaftlicher Gliederung ihre äquivalenten Ausdruck auch in politischen Strukturen finden würden. Man wird angesichts von Dezentralisierung, Regionalisierung und Föderalisierung in vielen europäischen Staaten einerseits und angesichts von Europäisierung samt Souveränitätsverzicht oder wenigstens -teilung andererseits in Bezug auf diese Ideen sagen können, dass die Entwicklung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weit in diese Richtung gegangen ist.¹⁴

Zeitbedingte Komponenten: „Revolution“, „Krise“, Zeitalter der Ideologien

Alexandre Marcs Föderalismus-Konzeption war also „integral“ im horizontalen wie im vertikalen Sinne, sollte eine Gesellschaft als Ganze betreffen, in all ihren Feldern oder Sektoren, und auf allen Ebenen ihrer Struktur, vom als „Person“ verstandenen Einzelnen und seinen ursprünglichen Gemeinschaften an bis über den Nationalstaat hinaus. Dieser Ansatz war rückgebunden an Grundüberzeugungen religiöser und philosophischer, anthropologischer Tiefe und wurde bis zu konkreten Vorschlägen gesellschafts-politischer Natur durchdekliniert. Während erstere zeitunabhängig waren (oder wenigstens sehr langfristige Geltung behaupten konnten), waren letztere natürlich Antworten auf aktuelle Herausforderungen der damaligen Zeitgeschichte. Es ist deshalb die Frage zu stellen, welche Komponenten von Marcs „integralem Föderalismus“ den Zeitumständen geschuldet und heute deshalb kaum noch von Interesse sind, und welche im Unterschied dazu ihre Aktualität bewahrt haben. Höchstwahrscheinlich seiner eigenen Zeit, seinen eigenen und zumal seinen Jugenderfahrungen, aber auch den zeitgenössischen Ideen geschuldet ist Marcs Auffassung, dass sich seine Vorstellungen einer personalistisch-föderalistischen Gesellschaft nur auf dem Wege einer Revolution realisieren lassen, ja dass alles getan werden müsse, um eine solche Revolution in Gang zu setzen. Dass dabei das Erlebnis der Oktoberrevolution eine prägende Rolle spielte, aber auch die anderen revolutionären Ereignisse in Europa nach dem Ersten Weltkrieg, liegt auf der Hand, ebenso wie der Einfluss marxistischer Ideologien aller Spielarten. Allerdings verstand Marc unter „Revolution“ nicht einen gewaltsamen Umsturz der politischen Ordnung – das wäre weit unter seinem „integralen“ Anspruch zurückgeblieben. Ihm ging es um einen grundlegenden Wandel nahezu aller gesellschaftlichen Strukturen, inklusive der betrieblichen und ökonomischen, und insbesondere um deren politische Ausdrucksformen, bis hin zur Infragestellung der (damals jedenfalls) über jeden Zweifel erhabenen Staatlichkeit. Wenn man „Revolution“ in diesem Sinne versteht, also

14 Unter den *Alexandre Marc* nahestehenden Verfassungsrechtlern ist es vor allem *Guy Héraud*, der ein sehr konkretes Projekt europäischer institutioneller Strukturen entwickelt hat. Vgl. *Héraud, Guy* 1968: *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*. Nizza.

nicht als dramatisches Ereignis, sondern als grundstürzenden Wandel, und den Begriff damit aus seiner zeitgeschichtlichen Verengung löst, gewinnt er doch wieder eine gewisse Plausibilität angesichts des umfassenden Anspruchs, den Marcs Modell erhebt.

Ähnliches gilt für den Begriff der Krise, den Marc sogar – in der ihm eigentümlichen, eigenwilligen Weise in den üblichen Sprachgebrauch eingreifend – mit Großbuchstaben „KRISE“ schrieb, wiederum in der Absicht, damit die (europäischen) Gesellschaften als Ganze und im Ganzen anzuvisieren, nicht nur eine kurzfristige oder sektorielle kritische Situation. Als Krise in diesem Sinn verstand er die Fragwürdigkeit europäischer Zivilisation und Kultur, nachdem sie durch die Katastrophe des Ersten Weltkrieges in ihren Grundfesten, ja ihrem Überleben, erschüttert worden war. Das war für die Generation Marcs eine existenziell beunruhigende Erfahrung und eine furchtbare Überraschung angesichts des geradezu blinden Vertrauens auf die Überlegenheit europäischer Kultur und ihren Fortschritt in eine durch Technik und Beherrschung aller historischen Faktoren geprägten Zukunft. Der Erste Weltkrieg stellte das alles in Frage und ließ gar den Blick in den Abgrund der „Sterblichkeit“ einer ganzen großen Kultur zu. Die modernen Nationalstaaten und ihre Industriegesellschaften befanden sich gar nicht auf einem immerwährenden Fortschrittspfad, sondern waren in ihrem Überleben bedroht; die „Revolution“ war nicht ein weiterer Schritt auf dem Weg in den Fortschritt, sondern ein lebensnotwendiger Schritt zurück vor dem Abgrund. Darin lag die Erfahrung der Krise, und da sie als umfassende Zivilisationskrise wahrgenommen wurde, musste auch die Antwort „integral“ im oben angedeuteten Sinne sein.

Schließlich ist die Positionierung der integralen Föderalisten um Alexandre Marc gegenüber den großen konkurrierenden Ideologien der Zeit historisch bedingt: Sich auf der einen Seite von Kollektivismen, seien sie rassistisch-nationalistisch oder marxistisch-klassenorientiert, und auf der anderen Seite von einem individualistisch-egoistischen Liberalismus abzusetzen, setzt die Dominanz, den Antagonismus dieser beiden Ideologien voraus. In der Tat waren das die Heilsversprechen des säkularisierten 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, zwischen denen man scheinbar nur die Wahl hatte. Marcs personalistischer Föderalismus verdankt seine Originalität in hohem Maß der kreativen Fähigkeit, eine andere Alternative zu denken, sich nicht auf die suggestive Ausschließlichkeit der beiden großen Ideologien einzulassen. Freilich ist diese Positionsbestimmung – weder Kollektivismus noch Individualismus, sondern Personalismus – nicht mehr plausibel, wenn die beiden Ideologien ihre Attraktivität und prägende Geltung verlieren. Nach dem Ende des „Zeitalters der Ideologien“ geht die dreipolige Formel ins Leere oder verliert doch ihre geradezu ästhetische Suggestion. Damit ist natürlich nicht gesagt, dass ein personalistischer Ansatz für ein Gesellschaftsmodell obsolet geworden wäre, aber die Fronten können heute nicht mehr wie damals bestimmt werden.

Andere Zeiten, andere Probleme (I): Domestizierung des Staates

Mindestens in dreierlei Hinsicht ist die Geschichte zu anderen Problemen übergegangen, seit Alexandre Marc seine Antworten auf die Herausforderungen seiner Zeit entwi-

ckelt hat: Der souveräne Nationalstaat ist nicht mehr das, was er noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war, und das gilt sowohl für die Innen- wie für die Außenbeziehungen. Marc und seine Gruppe konnte im (französischen, zentralistischen, souveränen) Nationalstaat, in den auf Hegemonie oder Gleichgewicht beruhenden internationalen Beziehungen die Hauptursache allen Übels erblicken, das entscheidende Ungleichgewicht in der Vielschichtigkeit der personalen Identität – in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist der europäische Nationalstaat Entwicklungen unterworfen gewesen oder hat sie gar selbst in Gang gesetzt, die diese Feindseligkeit von integralem Föderalismus ihm gegenüber obsolet machen. Das gilt einerseits für die Prozesse der Dezentralisierung, Regionalisierung und Föderalisierung in vielen ehemals zentralistischen europäischen Staaten, von Italien und Spanien bis Belgien oder Großbritannien, von Deutschland gar nicht zu reden. Nahezu überall haben sich die politischen Strukturen im Innern der Staaten differenziert, allorten sind Entscheidungsebenen entstanden, die den Absolutheitsanspruch des klassischen westeuropäischen Staates in Frage gestellt und zu Mehrebenensystemen unterschiedlicher Ausprägung geführt haben, in denen einzelne Bürger nicht mehr als hilflose Individuen einem einzigen übermächtigen Leviathan gegenüber stehen und ihm ausgeliefert sind. Marcs Vision von föderativen politischen Systemen, die der vielfachen Zugehörigkeit jeder einzelnen menschlichen Person zu diversen sozialen Gruppen auch strukturell und politisch-institutionell Rechnung tragen, ist insofern (natürlich nicht in idealtypischer Weise) Realität geworden.

Das gilt mindestens im gleichen Maß für die Außenbeziehungen der europäischen Staaten untereinander. Der Prozess der Europäischen Integration weist sogar Gemeinsamkeiten mit dem auf, was Marc unter Revolution verstand, und gerade der gradualistische Ansatz steht keineswegs im Widerspruch zu seinen Plänen für eine europäische Föderation, wie man angesichts seines Engagements für die zivilgesellschaftlichen Europa-Bewegungen der Nachkriegszeit meinen könnte: Marc war Mitbegründer der Union Europäischer Föderalisten (EUF), deren deutscher Zweig, die Europa-Union Deutschland, noch heute an die 20.000 Mitglieder zählt. Zwar propagierten diese Bewegungen eine Föderalisierung Europas schon Ende der 1940er Jahre, zwar scheiterten diese Pläne beim Haager Kongress im Mai 1948 – dennoch war Marc ein entschiedener Befürworter des gradualistischen, ja inkrementalistischen Ansatzes, den Jean Monnet und Robert Schuman mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl seit 1950 verfolgten, weil dabei konkrete gesellschaftliche Strukturen konstitutiv in den Integrationsprozess hineingenommen, Unternehmen, Gewerkschaften und Arbeitgeber eingebunden wurden und auf diese Weise eine bloß oberflächliche Konstitutionalisierung zugunsten eines an die gesellschaftliche Basis zurückgekoppelten Prozesses aufgegeben wurde. Jedenfalls ist durch die weitere Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union, bis hin zu Binnenmarkt und Währungsunion, Mehrheitsentscheidungen im Rat und Direktwahl des Europäischen Parlaments, eine Domestizierung des Nationalstaates Wirklichkeit geworden, samt Supranationalität und Souveränitätstransfer, die sich Marc und seine Mitstreiter in der Zwischenkriegszeit gerade erst hatten träumen lassen. In beiderlei Hinsicht – innere regionale Diversifizierung, äußere

integrative Einbindung – haben sich Marcs Föderalismus-Ideen als äußerst fruchtbar und zukunftsweisend erwiesen.

Andere Zeiten (II): Die „Trente Glorieuses“ und Globalisierung

Vielleicht gilt das in noch höherem Maß für die gesellschaftliche, ja zivilisatorische Entwicklung, insbesondere in der Epoche, die als die „Trente Glorieuses“ oder als „Golden Age of Capitalism“¹⁵ bezeichnet worden ist. Die drei Nachkriegsjahrzehnte haben in der Tat die *conditio humana* wenigstens in Europa so grundlegend geändert, wie keine Epoche je zuvor, zunächst durch ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von rund 5% – ein nie da gewesenes Phänomen, das zwar Kontinuität suggeriert, in Wirklichkeit aber die Lebensverhältnisse der westeuropäischen Gesellschaften im Marc'schen Sinne revolutioniert hat. Materielle Not, Hunger und Armut sind aus dem Leben fast aller (West-)Europäer verschwunden; stattdessen sind immer neue Produktwellen bei den Bürgern angekommen, von so grundlegenden Gütern wie fließendem Wasser und Strom in allen Haushalten über Haushaltstechnik wie Kühlschränke bis hin zu den Mitteln und Möglichkeiten der Kommunikation und Mobilität, wie Transistorradio und Fernseher, Auto und Urlaubsreisen. Dies alles hat die Sozialstrukturen, auch die materiellen, die urbanen und die ländlichen Strukturen, völlig verändert und dem Wohlfahrtsstaat zu einem Aufschwung und einer Verbreitung verholfen, den auch Marc sich in den Jahren der konzeptionellen Ausarbeitung seines integralen Föderalismus noch kaum vorzustellen wagte. Wiederum auf anderem Wege als idealtypisch erdacht, aber doch mit ähnlichen Ergebnissen, wurden die Bürger der europäischen Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit vor den großen Lebensrisiken, die Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter mit sich bringen, geschützt; Staaten wurden zu sozialen Dienstleistern, beispielsweise haben die Sozialversicherungssysteme viele Funktionen des von Marc geforderten Bürgergeldes übernommen, als für jeden verfügbare Grundversorgung. Dabei haben sich vielfältige subsidiäre Formen von Zivilgesellschaft entwickelt, von bürgerlichem Engagement, Ausdrucksformen von personalen Gruppierungen, die dem Einzelnen Plattformen sozialer Selbstverwirklichung diesseits des Staates, ja der Politik als solcher bieten. Auf vielfältige Weise hat sich, durchaus auf der Linie des integralen Föderalismus, eine „personale Gruppengesellschaft“¹⁶ entwickelt, die dem Marc'schen Ansatz nicht unähnlich sieht. Schließlich ist die atemberaubende Beschleunigung des an sich gar nicht so neuen Phänomens „Globalisierung“ eine historische Herausforderung auch für den zunächst innerstaatlich, dann europäisch gedachten Föderalismus der Vor- wie der Nachkriegszeit. Prinzipiell ist der Ausgangspunkt in Alexandre Marcs Denken, eben weil er auf der Ebene von Religion, Philosophie, Anthropologie liegt – und nicht erst mit der Analyse politischer Systeme einsetzt – geeignet, auch globale Schlussfolgerun-

15 *Fourastié, Jean* 1979: *Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris; *Marglin, Stephen/Schor, Juliet (Hrsg.)* 1990: *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford.

16 Vgl. *Roemheld* 1977 (Fn. 9).

gen zu ziehen. Marc selbst hat in der Nachkriegszeit, als die konzeptionelle Alternative des Weltföderalismus entstand, diesem nur aus pragmatischen, nicht aus grundsätzlichen Gründen eine vorläufige Absage erteilt: Zunächst müsse man Europa aus Gründen historischer Dringlichkeit föderalisieren, aus Gründen eines föderativen Aufbaus müsse dies von unten nach oben geschehen, die europäische Dimension dürfe nicht einfach übersprungen werden. Heute freilich stellen sich die Dinge anders dar, sowohl was die Fortschritte europäischer Einigung angeht, als auch hinsichtlich der globalen Herausforderungen, die nach „governance“ rufen – nach Föderalismus, würde Marc sagen.

Die zweite Nachkriegsgeneration: Neoliberalismus und Europäische Integration

Noch einmal hat sich die historische Diskussionslage, haben sich die Positionen und Oppositionen geändert, als in der Krise der 1970er Jahre die „Trente Glorieuses“, das „Golden Age of Capitalism“ zu Ende gingen. Die verzweifelte Suche nach den verlorenen Wachstumsraten, die über eine ganze Generation Verteilungsspielraum für den Wohlfahrtsstaat bereit gestellt und gesellschaftliche wie europäische Integration mindestens erleichtert, wenn nicht ermöglicht hatten, führte zu einer Entfesselung aller nur denkbaren Motive und Kräfte, die Innovation und neues Wachstum fördern konnten: „Chip-Revolution“ und „Neoliberalismus“ sind die Embleme für die technologisch-industrielle und die politische Seite der neuen, der zweiten Nachkriegsgeneration. Obwohl zweifellos anfangs wertorientiert – an erneuerter individueller Freiheit und Verantwortung –, neigte sich diese neue historische Epoche allmählich immer mehr über den Individualismus hinaus zu individuellem und kollektivem Egoismus, zur Verfolgung sektoraler Ziele und Einzelinteressen, zur sozialen Desintegration, zur gesellschaftlichen und politischen Divergenz, freilich immer noch auf dem vermeintlich unbegrenzt belastbaren Fundament der wohlfahrtsstaatlichen Demokratie. Marcs Modell wurde dadurch einerseits aus seiner leichter vermittelbaren, wenn auch unkomfortablen Position in der Mitte zwischen Individualismus und Kollektivismus vertrieben – nach dem „Ende der Geschichte“, die allein als eine Geschichte der dynamischen Auseinandersetzung zwischen den beiden Extremen aufgefasst wurde, blieb als gegenüber eines personalistisch begründeten Föderalismus nur noch der ausufernde, zunehmend desintegrativ nagende Individualismus, in seiner Degenerationsform des Egoismus, als Gegenüber erhalten; der Kollektivismus marxistischer Prägung hatte mit dem Ende des Eisernen Vorhangs abgedankt. Zur Wirkungsgeschichte des Personalismus/Föderalismus gehört deshalb nicht zuletzt Jacques Delors, der sich zwar nicht auf Alexandre Marc selbst beruft, aber auf die von ihm mit geprägte Geschichte des Personalismus und seiner föderalistischen Weiterungen. Als Kommissionspräsident war Delors scheinbar bereit, die Europäischen Gemeinschaften in den neuen Dienst des Neoliberalismus zu stellen, um die nur so greifbaren Früchte weiterer Integrationsschritte ernten zu können: Binnenmarkt hieß das Politikprojekt, supranationale Entscheidungsfindung die politische Frucht. Aber Delors Agenda hatte einen anderen Hintergrund: Was für andere Selbstzweck war, war für ihn auch Mittel zu einem überlegenen Sinn, dem der föderalen Integration mitsamt eines solidarischen Ausgleichs für die individua-

lisierende, zum Verfolg egoistischer Interessen einladende Tendenz zur Dominanz des Marktes. Delors setzte deshalb einen Einstieg in einen europäischen Länderfinanzausgleich – die Regionalpolitik – durch, in eine „Transfer-Union“. Und darüber hinaus setzte er alles daran, die föderale Finalität der europäischen Integration im (Maastrichter) Vertrag zu verankern – aber vergeblich. Europa konnte das Gleichgewicht zwischen Individualismus und Kollektivismus, für das Marc, seine Mitstreiter und Nachfolger so vehement plädiert hatten, nicht halten. Die Europäische Union wurde mehr und mehr zur Agentur der neoliberalen Entfesselung von Marktkräften.¹⁷ Was heute als „Renationalisierung“ in der Europäischen Union bezeichnet wird, ist nichts anderes als der Ausdruck dieses neoliberalen Individualismus auf staatlicher Ebene. Marc selbst – er starb 96jährig im Jahr 2000 – hat diese Entwicklung überaus kritisch kommentiert, war allerdings verständlicherweise in seiner letzten Lebensphase noch mehr fasziniert von der Befreiung seines Herkunftslandes aus der sowjetischen Diktatur.

Grenzen des Wachstums und nachhaltige Entwicklung

Ob es eine politische Alternative zum Neoliberalismus und seiner Indienstnahme europäischer Integration in der Scharnierphase der Wende von den 1970er zu den 1980er Jahren gab, muss dahingestellt bleiben. Marc, aber mehr noch andere Mitstreiter für den personalistischen Föderalismus – wie Denis de Rougemont –, erkannten in der aufkommenden Ökologiebewegung eine neue Form der Erfüllung ihrer fundamentalen Ideen, einen neuen Fund bei der Suche nach dem verlorenen Gleichgewicht zwischen individuellen und gemeinschaftlichen Interessen. Tatsächlich war die Einsicht in die „Grenzen des Wachstums“¹⁸ eine noch viel tiefer gehende historische Wende als die Krise der 190er Jahre, das Ende der „Trente Glorieuses“ und ihre Ablösung durch Neoliberalismus, „Reaganismus“ und „Thatcherismus“. Die Tatsache, dass durch menschliche Aktivität die Ressourcen, die auf der Erde zur Verfügung stehen, möglicherweise erschöpft werden könnten, war (und ist) eine in der ganzen Menschheitsgeschichte unerhörte Neuigkeit. Dass diese Einsicht zunächst ökologisch gedacht wurde, also im Hinblick auf die Auswirkungen menschlichen Handelns für die Ökosphäre, lag nahe, aber ebenso, dass sie bald schon Rückwirkungen auf das Modell gesellschaftlicher Entwicklung würde haben müssen, und zwar auf allen Gebieten: in Wirtschaft, Politik, Kultur und Gesellschaft. „Nachhaltige Entwicklung“ war die neue Konzeption, die diesem Ansatz 1987 im sogenannten Brundtland-Bericht erstmals Ausdruck verlieh.¹⁹ Auch ein personalistisch-föderalistisches Gesellschaftsmodell lässt sich nun nicht mehr denken, ohne die Herausforderungen, ja den Zwang zur nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen.

17 Vgl. *Schneider, Heinrich* 2001: Jacques Delors: Mensch und Methode, Wien.

18 Vgl. *Meadow, Dennis* 1972: Limits of Growth, in: *Meadows, Donella H./Meadows, Dennis L./Randers, Jorgen/Behrens, William W. (Hrsg.)* 1972: The Limits to Growth, New York; eine Verbindung zwischen Club of Rome und *Alexandre Marc* stellte u.a. *Giarini, Orio* 2000: Le plein emploi dans l'economie de service, Paris, dar.

19 Vgl. die deutsche Ausgabe von *Hauff, Volker (Hrsg.)* 1987: Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven.

sichtigen. Einmal mehr erweist sich darin das Charakteristikum von Marcs nicht institutionell, sondern fundamental verankertem Modell: Es wird durch die neue Lage keineswegs obsolet, sondern grundlegend konvergent mit den neuen Ansprüchen.²⁰ Entscheidendes Bindeglied zwischen personalistischem Föderalismus und nachhaltiger Entwicklung ist der integrative Ansatz beider: Wie Marc horizontal auf die Gesamtgesellschaft und vertikal auf die Kohärenz von Grundwerten und Strukturen zielte, so verlangt nachhaltige Entwicklung nach der Integration von Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Kultur (im horizontalen Sinne) ebenso wie die Beteiligung aller Gestaltungsebenen am Entwicklungsmodell der Menschheit.

„Integration“ ist die Losung auch für die intellektuelle, die kognitive Leistung, die uns sowohl personalistischer Föderalismus wie auch nachhaltige Entwicklung abverlangen; nicht zufällig hat die Systemtheorie in der Analyse von Ökosystemen eine Renaissance erfahren und wird um so mehr gebraucht, um die Interdependenzen so vielfältiger Variablen zu erfassen, die an nachhaltiger Entwicklung beteiligt sind. Von daher entsteht auch die erneuerte Forderung nach einer integrativen, inter-, ja transdisziplinären (nämlich nicht bloß auf Kooperation zwischen den Disziplinen, sondern auf deren Integration abzielenden) Wissenschaftskultur, die ihrerseits in der Individualisierung der neo-liberalen zweiten Nachkriegsgeneration an den Rand gedrängt wurde. Last not least ist nachhaltige Entwicklung auch deshalb geradezu die zeitgemäße Erfüllung des personalistisch-föderalistischen Ansatzes, weil sie die europäische Integration aus dem immer schmerzlicheren Spagat zwischen Integrationsprojekt einerseits und egoistischer Divergenz andererseits befreien und an die Stelle dieses Dilemmas wieder ein fundamental integratives Politikprojekt setzen kann.²¹

20 Die Konvergenz zwischen ökologischem Denken und personalistischem oder Integralem Föderalismus ist noch ungenügend erforscht: vgl. dazu *Jacob, Jean* 1995: *Les sources de l'écologie politique*. Paris, dort vor allem das Kapitel „La mouvance personnaliste“, S. 96-112; vgl. auch *ders.* 2000: *Le retour de „L'Ordre Nouveau“*. Les métamorphoses d'un fédéralisme européen. Genf; *Roy, Christian* 1992: *Aux sources de l'écologie politique: le personnalisme gascon de Bernard Charbonneau et Jacques Ellul*, in: *Canadian Journal of History/ Annales canadiennes d'histoire*, XXVII, S. 67-100, sowie *ders.* 1999: *Ecological Personalism: The Bordeaux School of Bernard Charbonneau and Jacques Ellul*, in: *Ethical Perspectives*, VI, Nr. 1, S. 33-44; eine dritte Spur führt über *Marc Heim* zu *Passet, René* 1996: *L'économie et le vivant*.

21 Vgl. dazu *Marhold, Hartmut* 2011: *Sustainable Development: Overarching problem horizons leading to supranational fusion?* in: *Diedrichs, Udo/Faber, Anne/Tekin, Funda/Umbach, Gaby (Hrsg.)* 2011: *Europe reloaded. Differentiation or Fusion?*, Baden-Baden, S. 352-371.

Entfaltung nichthoheitlicher Föderalstrukturen?

Ines Härtel

In seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ entwickelte Kant den Gedanken eines künftigen weltweiten Friedenszustandes, der als Bund der Staaten auf dem Fundament eines „freien Föderalismus (als dem) Surrogat des bürgerlichen Gesellschaftsbundes“ beruht, wobei die „Idee der Föderalität sich allmählich über alle Staaten erstrecken soll“.¹ Er plädiert für einen Pluralismus föderaler Staaten in einem Staatenverband, der eine Sicherung gegen den „seelenlosen Despotismus“ eines denkbaren Weltstaates darstellt.² Diese Gedanken eines auf Frieden und Freiheit gegründeten föderalen Weltzustandes wirken noch immer aktuell. Sie werden in der Gegenwart angesichts der großen Umwälzungen im Zuge der Globalisierung erneut in Philosophie, Politik und Recht aufgegriffen und konzeptionell – so bei Höffe – als gestufte, komplementäre, föderale Weltrepublik jenseits eines globalen Leviathan entfaltet.³ Es zeigt sich auch, dass Kants Fortschrittsidee, die eines fortschreitenden freien Föderalismus der Staaten, trotz aller historischen Rückschläge auch auf fruchtbaren Boden gefallen ist. Eine Reihe von Staaten der Welt hatte die Vorzüge einer föderalen Staatsordnung erkannt und in ihr binnensstaatliches Institutionengefüge umgesetzt.⁴ Aber auch staatliche Um- oder Neugründungen wie im Irak, Nigeria oder Bosnien-Herzegowina greifen den Föderalismus auf.

- 1 Kant, Immanuel 1777: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, in: Weischedl, Wilhelm (Hrsg.) 1977: Kant, Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik I, Werkausgabe Bd. XI, Frankfurt am Main, S. 208 ff; Merkel, Reinhard/Wittmann, Roland (Hrsg.) 1996: Zum ewigen Frieden. Grundlagen, Aktualität und Aussicht einer Idee von Immanuel Kant, Frankfurt am Main; Höffe, Otfried (Hrsg.) 2011: Zum ewigen Frieden, 3. Aufl. Berlin.
- 2 Patzig, Günther 1996: Kants Schrift „Zum ewigen Frieden“, in: Merkel/Wittmann (Hrsg.) 1996 (Fn. 1), S. 21.
- 3 Höffe, Otfried 1999: Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München; Gosepath, Stefan/Merle, Jean-Christophe (Hrsg.) 2002: Weltrepublik: Globalisierung und Demokratie, München; Held, David 1995: Democracy and the Global Order, Stanford; Archibugi, Daniele/Held David (Hrsg.) 1995: Cosmopolitan Democracy, Cambridge; Lutz-Bachmann, Matthias/Bohmann, James (Hrsg.) 2002: Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik, Frankfurt am Main; Schulte, Martin/Stichweh, Rudolf (Hrsg.) 2008: Weltrecht, Frankfurt am Main; Habermas, Jürgen 2008: Konstitutionalisierung des Völkerrechts und die Legitimationsprobleme einer verfassten Weltgesellschaft, in: Brugger, Winfried/Neumann, Ulfried/Kirste, Stephan (Hrsg.): Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert, S. 360 ff., Frankfurt; Rittberger, Volker (Hrsg.) 2009: Wer regiert die Welt und mit welchem Recht? Beiträge zur Global Governance-Forschung, Baden-Baden; Höffe, Otfried 2011: Föderalismus als Strukturprinzip einer Weltordnung, Berlin; sowie: Emmerich-Fritzsche, Angelika 2011: Der Paradigmenwechsel vom Völkerrecht zum Weltrecht – ein Beitrag zur Erweiterung des föderalen Mehrebenensystems, beide in Härtel, Ines (Hrsg.) 2011: Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt (im Erscheinen).
- 4 Hinweise zu den unterschiedlichen Entwicklungen bei Anderson, Georg 2008: Föderalismus, Stuttgart.

Allerdings erschweren in diesen „defekten Bundesstaaten“⁵ historische, religiöse, ethnische und sozioökonomische Bedingungen den Auf- und Ausbau einer föderalen Staatsordnung in hohem Maß. Auch der Europäischen Union liegt mit den verbundenen Ebenen von Union und Mitgliedstaaten ein föderaler Aufbau nach dem kohäsiven Modus freiheitlicher, politisch-rechtlicher Selbstbindung zugrunde.⁶

Föderale Kontingenz und Bundesstaat

Allein schon dieser kurze Blick auf den aktuellen Föderalismus weist darauf hin, dass der Föderalismus in seiner staatlichen Umsetzung als raumbezogene Freiheitsidee angesichts der jeweiligen anders gearteten historischen, kulturellen, sicherheitspolitisch-militärischen, politisch-rechtlichen und sozioökonomischen Bedingungen eine große Vielfalt und Eigendynamik aufweist⁷ – bis hin zum kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland (BRD). Die Heterogenität der föderalen Erscheinungsweisen, insbesondere des etatistischen, hoheitlichen Föderalismus als Bundesstaat, führt zu dem für jede Ausprägung geltenden Urteil: „Der Bundesstaat ist Unikat“⁸. Diese Vielfalt erinnert daran, dass der Bundesstaat selbst eine spezifische Form des Föderalismus ist und mit ihm keine Deckungsgleichheit aufweist. Das gilt auch für den Bundesstaat der BRD. Er ist mit seiner Verankerung in der Verfassung in Art. 20 GG als „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ und in seiner realen Form als kooperativer Föderalismus „eine Variante unter vielen Möglichkeiten föderaler Ordnungen“.⁹ Auch unter historischen Gesichtspunkten wird deutlich, dass die heutige Form des Föderalismus in Deutschland in seiner bundesstaatlich-hoheitlichen Gestalt das Resultat einer langen, eigenständigen, in so manchem auch zufälligen Geschichtsentwicklung mit vielen intendierten wie nichtintendierten Folgen ist.¹⁰ Diese historische Plastizität und Kontin-

- 5 Härtel, Ines 2011: Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Härtel (Hrsg.) 2011 (Fn. 3).
- 6 Everling, Ulrich 2009: Die Europäische Union als föderaler Zusammenschluss von Staaten und Bürgern, in: von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen (Hrsg.) 2009: Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl., Berlin Heidelberg, S. 961 ff.; Härtel, Ines 2011: Kohäsion durch föderale Selbstbindung – Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität, in: Härtel (Hrsg.) 2011 (Fn. 3).
- 7 Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra 2010: Föderalismus, 2. Aufl., Baden-Baden, S. 20 ff.
- 8 Isensee, Josef 2008: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: ders./Kirchhof, Paul (Hrsg.) 2008: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl., § 126, Rn 5., Heidelberg.
- 9 Scharpf, Fritz W. 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt am Main, S. 7.
- 10 Oeter, Stefan 1998: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen; Grzeszick, Bernd 1996: Vom Reich zur Bundesstaatsidee, Berlin; ders. 2011: Der Gedanke des Föderalismus in der Staats- und Verfassungslehre vom Westfälischen Frieden bis zur Weimarer Republik, § 2; Weichlein, Siegfried 2011: Föderalismus und Bundesstaat zwischen Altem Reich und der Bundesrepublik Deutschland, § 3, Langewiesche, Dieter 2011: Historische Reflexionen zum Föderalismus in

genz föderaler Entwicklungen öffnen den Blick dafür, dass es nicht nur eine staatlich-hoheitliche Ausprägung des Föderalismus als Bundesstaat gibt, auch wenn die Bürger in Deutschland sich gerade an ihrem Bundesstaat im Rahmen des demokratischen Gefüges gewöhnt haben und ihn für ein Referenzmodell halten. Denn gerade in den letzten beiden Jahrzehnten haben sich zum hoheitlichen Bundesstaat mit seiner föderalen Raumordnung, seiner politischen Struktur und seinem direktiv-hierarchischen Verwaltungsaufbau komplementäre nichthoheitliche Föderalstrukturen¹¹ entwickelt. Diese sind durch die Notwendigkeit entstanden, auf wissenschaftlich-technologische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen mit der Zusammenlegung von lokalen Ressourcen, der Erschließung von regionalen Potentialen und der Veränderung tradierter Steuerungs- und Verwaltungsstrukturen von *top down* zu *bottom-up* einschließlich governancebezogenem Zusammenwirken zu reagieren.

Veränderungsdynamik – Grundlage des nichthoheitlichen Föderalismus

Die beginnende Informations- und Wissensgesellschaft¹² hat auf der Basis neuer Technologien die sozialen, politischen und ökonomischen Verhältnisse revolutioniert. Inzwischen haben wir es mit einer weltweiten Medien- und Kommunikationsgesellschaft¹³ zu tun, die nationalstaatliche Grenzen transzendiert. Informationen stehen in einer Überfülle zur Verfügung, Wissen wird zu einer neuen (stofflosen) Ressource, die auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt ist. Information und Wissen stehen nicht mehr hierarchisch als Steuerungsmittel zur Verfügung: „Steuerungswissen ist gerade nicht mehr das Wissen einer übergeordneten, zentralen Steuerungsinstanz. Denn es ist die ungeheure Explosion des Wissens selbst, und implizit zugleich: des Nichtwissens, welches eine hierarchische Kontrolle scheitern lässt“.¹⁴ Gegenüber den tradierten hoheitlichen Verwaltungsstrukturen mit ihrem hierarchischen *top down*-Ansatz, der dem Verständnis der parlamentarischen Demokratie hinsichtlich des Parlaments als Gesetzgeber und der Exekutive als ausführendem Organ geschuldet ist, treten daher neue Formen dezentraler, nichthierarchischer Steuerung. Nur so kann das auf viele Akteure, Institutionen, Unternehmen, Verbände und Organisationen der Zivilgesellschaft verteilte relevante Wissen zusammengebracht, koordiniert und für Problemlösungen fruchtbar gemacht werden.

Deutschland. Wandel und Kontinuität seit dem 19. Jahrhundert, § 4, alle drei in: Härtel (Hrsg.) 2011 (Fn. 3).

- 11 Siehe ausführlich dazu: Härtel, Ines 2011: Nichthoheitlicher Föderalismus - neue föderale Formen jenseits tradierter Staatlichkeit § 48, in: Härtel (Hrsg.) 2011 (Fn. 3).
- 12 Castells, Manuel 2001: Das Informationszeitalter, Opladen.; Spinner, Helmut 1994: Die Wissensordnung. Ein Leitkonzept für die dritte Grundordnung des Informationszeitalters, Opladen; Martin, William J. 1996: The Global Information Society, Brookfield, USA.
- 13 Bolz, Norbert 2001 Weltkommunikation, München.
- 14 Willke, Helmut 1996: Ironie des Staates. Grundlinien einer polyzentrischen Gesellschaft, Frankfurt, S. 141.

Veränderungsdynamik erzeugt aber auch die föderale Europäische Union (EU), die auf der Basis einer Werte-, Rechts-, Demokratie- und Wirtschaftsgemeinschaft mit der Etablierung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes, der Politischen Union bis zum Lissabon-Grundlagenvertrag und den Erweiterungsrunden auf 27 Mitglieder eine neue Integrationsqualität erreicht hat. Durch die Kommunikation und Kooperation nicht nur zur mitgliedstaatlichen Ebene, sondern auch mit (Bundes-)Ländern, Regionen und Kommunen werden auch hier übliche hoheitliche Zuordnungen und Verwaltungsstrukturen überformt.

Ebenso steht die Globalisierung für entscheidende kulturelle, politische und ökonomische Veränderungen bis hin zur Entwicklung einer transnationalen „Weltgesellschaft“.¹⁵ Von der bisher erreichten enormen Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften zu einer Weltwirtschaft zeugen vor allem die globalen Märkte mitsamt ihrer internationalen Arbeitsteilung, den weltweiten Rohstoff- und Warenströmen sowie ihres weltweiten, harten Wettbewerbs um die Absatzmärkte, der Auswirkungen bis in lokale Bereiche hat. Da die ehemalige Schutzwirkung nationalstaatlicher Grenzen mehr als perforiert ist, sind neue Arrangements gefordert, um im sozioökonomischen Standortwettbewerb bestehen zu können.¹⁶

Region-Building versus Regionalismus

Als Gegenpol zu diesen Globalisierungsprozessen erfolgt seit längerem eine Aufwertung des Lokalen und Regionalen,¹⁷ die mit Überschaubarkeit, Heimat, Identität und Beteiligung identifiziert wird. Darüber hinaus bildeten sich in wachsendem Maß freiwillige regionale Zusammenschlüsse mit dem erklärten Ziel, das verteilte Wissen zu sammeln und zu effektivieren, Ressourcen zu erschließen und zu bündeln, neue Produktivitäten über neue Wertschöpfungsketten zu erreichen und spezifisch regionale Potentiale in Wert zu setzen. Mit diesem Region-Building ist der Einbezug unterschiedlicher Stakeholder als Wissens- und Erfahrungsträger und Ressourcenbeschaffer verbunden. Solche Beteiligung kommt über die funktionalen Aspekte hinaus auch dem Bedürfnis nach Teilnahme und Teilhabe entgegen. Die gemeinschaftliche Arbeit an gemeinsamen Zielen wiederum stärkt den Aufbau von Regionalbewusstsein und Zugehörigkeit (Identitätsbezug). Verbinden ließen sich solche Ansätze des nichthoheitlichen Föderalismus mit Diversity-Ansätzen, also dem Diskurs um die demokratischen Anerkennungsformen

15 *Beck, Ulrich* 1997: Was ist Globalisierung? Frankfurt; *Zürn, Michael* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt am Main; *Wobbe, Theresa* 2000: Weltgesellschaft, Bielefeld; *Stichweh, Rudolf* 2000: Die Weltgesellschaft. Soziologische Analysen, Frankfurt am Main.

16 Als Beispiel für die aufgrund der Veränderungsdynamik angestoßene Mehrebenenverflechtung siehe *Grajewski, Regina/Mehl, Peter* 2008: Variable Politik trotz wachsender Verflechtung. Netzwerk-gouvernance am Beispiel der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume, in: *Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.)* 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variabel Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden, S. 284 ff.

17 *Münch, Richard* 1997: Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft, 2. Aufl., Frankfurt am Main.

kultureller Differenz hinsichtlich tradiert oder anderer Lebensweisen (Diversity) und ihre Auswirkungen auf Kreativität und Produktivität.

Solche neueren regionalen Zusammenschlüsse und Verbünde sollten nicht verwechselt werden mit Regionenverständnissen anderen semantischen Inhalts. So handelt es sich hier nicht um die klassischen, heimatverbundenen Regionen (z.B. die sorbische Region), aber auch nicht um den (ein festes Gebiet umfassenden) Regionalismus,¹⁸ wie er aus historischen, religiösen, machtpolitischen oder wirtschaftlichen Prosperitäts-Gründen in einer Reihe von Staaten virulent war und ist. Regionalistische Bewegungen wie in Nordirland, die Basken oder die Katalanen in Spanien oder die Lega Nord in Italien, setzen auf die Er kämpfung von Sonderrechten (bis hin zu separatistischen Tendenzen) gegen den Staat. Die neu gebildeten, Verwaltungsgrenzen übergreifende Regionen eines nichthoheitlichen Föderalismus dagegen sind staatsfreundlich und arbeiten demokratisch-kooperativ mit dem Staat und staatlichen Verwaltungen zusammen. Ihr Raumbezug als kleinere/größere Einheiten nichthoheitlicher Qualität wird gewählt nach den jeweiligen Kriterien der Zielverwirklichung und den Vorstellungen und Entscheidungen der beteiligten Akteure. Region in dem hier ausgeführten Sinn ist ein „sozial-ökonomisches Wirkungsfeld mit spezifisch ausgeprägten räumlichen Kooperationsformen, Interaktionskontexten und Kommunikationskanälen, die zwischen den Akteuren bzw. den ökonomischen, sozialen und politischen Netzwerken entfaltet werden“.¹⁹ Hier handelt es sich um freiwillige Zusammenschlüsse unter territorial-funktionalen Zielsetzungen,²⁰ die die Region in Größe wie Inhalt selbst definieren, die teils älteren Regionalstrukturen folgen, größtenteils aber Regionen neu schaffen, die Teile eines Bundeslandes verbinden, aber auch länderübergreifend großräumig wirken. Diese nichthoheitlichen föderalen Zusammenschlüsse im Sinne eines unter funktionaler Zielsetzung selbst definierten Territoriums (Region Building) folgen deswegen zumeist nicht oder nur zum Teil den tradierten Verwaltungsgrenzen der hoheitlichen Gebietskörperschaften. Da sich also der Raum, in dem Probleme bestehen, nicht oder nur unzureichend deckt mit dem Raum, auf den sich die staatliche Kompetenz und Steuerungsfähigkeit per direktiv-hierarchischer Verwaltung erstreckt (z.B. Auswirkungen des globalen Wett-

18 Zum Regionalismus siehe *Benz, Arthur* 1999: Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven, Opladen; *Bretz, Kay G.* 2005: Föderalismus und Regionalismus in Deutschland, Spanien und der Europäischen Union, Berlin, S. 51 ff.; *Seggermann, Christoph* 2005: Die Region. Versuch einer strukturellen Rückkopplung im Zeichen von Europäisierung und Globalisierung am Beispiel des Flächenlandes Niedersachsen, Berlin; *Häberle, Peter* 2011: Föderalismus, Regionalismus und Präföderalismus als alternative Strukturformen der Gemeineuropäischen Verfassungskultur § 10; *von Beyme, Klaus* 2011: Föderalismus (asymmetrischer) und Regionalismus/regionales Bewusstsein in vergleichender Perspektive § 11; beide in: *Härtel (Hrsg.)* 2011 (Fn. 3).

19 *Fürst, Dietrich* 2002: Region und Netzwerke. Aktuelle Aspekte zu einem Spannungsverhältnis, in: *DIE – Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, Nr. 9, S. 22 ff.; *ders.* 2007, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.)* 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 354 ff.

20 In den jeweiligen Regionen entscheidet die Zielsetzung über den Anknüpfungspunkt eines territorialen Föderalismus oder eines funktionalen Föderalismus, vgl. *Benz, Arthur* 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden, S. 22 ff.

bewerbs), entstehen gerade dort die „Nahtstellen“ neuer Formen der Steuerung und Problemlösungsversuche im Selbstmanagement.

Kooperative Föderalstrukturen als „regulierte Selbstregulierung“

Die Initiierungs- und Steuerungsform liegt mehr auf *bottom-up*-Ansätzen und Selbststeuerung in den selbst identifizierten und zumeist anschlussoffenen Regionen. Auf diese Weise haben sich in den letzten Jahren territoriale Strukturen der Selbstorganisation, freiwilliger Kooperation und flexibler Koordination eines nichthoheitlichen Föderalismus gebildet, der in unterschiedlichen Co-Arrangements mit den staatshoheitlichen Verwaltungsstrukturen zusammenarbeitet. Dazu werden Stakeholder, Unternehmen, Vertreter von Verbänden und Organisationen der Zivilgesellschaft mit Vertretern der hoheitlichen Staatsverwaltung unterschiedlicher föderaler Ebenen auf Augenhöhe²¹ zu einem gegenseitigen Lern-, Erfahrungs- und Arbeitsprozess zusammengebracht. Das führt, so die Intention, zur Erarbeitung gemeinsamer Ziele, Leitbilder und Regeln, zu deren Einhaltung sich alle freiwillig verpflichten, sowie zu Konzepten, Projekten und Maßnahmen, die der jeweiligen Problemlösung oder Weiterentwicklung dienen. Auf diese Weise werden nicht nur geistige Ressourcen erschlossen und wirtschaftliche Wertschöpfung initiiert, sondern zugleich auch Sozialkapital gebildet und so regionale Identifikationsreserven erschlossen.²² Bevorzugt wird der *bottom-up*-Ansatz, der aber gerade bei Projektsteuerung durch die Verwaltung mit dem direktiven *top-down*-Ansatz verbunden wird. Solche Hybridformen können auch als „regulierte Selbstregulierung“ aufgefasst werden.²³ Hinzu tritt die Einbeziehung bestehender oder Ausbildung neuer Netzwerke und die Unterstützung kooperativer Praktiken. Mehr Governance²⁴ statt Government ist die Folge.

21 Das erfordert zumindest am Anfang einen gegenseitigen, nicht immer gelingenden Lernprozess, da die Beteiligten bisher unterschiedliche Denkweisen und Handlungslogiken gewöhnt waren.

22 Ein nicht unwichtiger Aspekt ist auch, dass so mögliche Vetospieler frühzeitig eingebunden und so kontraproduktive Aktionen eingeschränkt werden.

23 Schuppert, Gunnar F. 2003: Staatswissenschaft, Baden-Baden, S. 531 ff. und 599 ff. unter weiterführender Bezugnahme auf das Verhältnis von Rahmengesetzgebung und Selbstregulierung sowie auf das Skalierungsmodell von Regulierung von Hoffmann-Riem, Wolfgang 1996: Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen – Systematik und Entwicklungsperspektiven, in: ders./Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.) 1996: Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, Baden-Baden, S. 261 ff.

24 Hoffmann-Riem, Wolfgang 2005: Governance im Gewährleistungsstaat – vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.) 2005: Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 195 ff; Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.) 2007: (Fn. 19); Mayntz, Renate 2009: Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regulierung, Frankfurt/New York; Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.) 2010: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden.

Governance oder hierarchische Verwaltung

Zusammenarbeit in Form von Governance,²⁵ insbesondere in der Form von Local und Regional Governance,²⁶ ist charakteristisch für den nichthoheitlichen Föderalismus. Governance, verbunden „mit einer bestimmten Perspektive auf die Realität“,²⁷ ist zu verstehen als „Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen“.²⁸ Einerseits geht es um die Versammlung (ressourcen- und wissens-)relevanter Akteure, andererseits um Steuerung in Verbundsystemen mit verschiedenen Modi wie Gegenseitigkeitsüberzeugung (Arguing), Verhandlung, Anordnung über Hierarchie und Verwaltung, Kooperation, Selbstorganisation, Netzwerke, Markt und weitere Formen. Vor allem die nichtdirektive Kooperation zwischen Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden, NGOs und weiteren Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern, die gegenseitige Anerkennung und gleichwertige Begegnung „auf Augenhöhe“ mit der tradierten hierarchisch-föderalen Verwaltung, die an Verständigung (bis hin zum Konsens) und an Vertrauen orientierte Umgangsweise, die Ermunterung zu Selbstorganisation, der breite und eigenständige Wirkungs- und Entscheidungsspielraum, Selbstregulation und eigenständiger Suche nach Problemlösungen sowie der Einbezug von Partizipation in Form von Mitarbeit und Mitbestimmung sind wichtige, gegenüber den tradierten hoheitlichen Verwaltungsformen neue Elemente eines durch (regionale) Governance gekennzeichneten nichthoheitlichen Föderalismus. Dadurch können neue, kreative Problemlösungsmöglichkeiten entwickelt, Potentiale entdeckt, neue Unternehmensinitiativen (einschließlich neuer Arbeitsplätze) entwickelt und spezifische regionale Entwicklungsdynamiken in Gang gesetzt werden.

-
- 25 Schimank, Uwe 2007: Elementare Mechanismen, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.) 2007 (Fn. 19), S. 29 ff.
- 26 Fürst, Dietrich 2007: Regional Governance, sowie: Holtkamp, Lars 2007: Local Governance, beide in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.) 2007 (Fn. 19), S. 353 ff. u. 366 ff.
- 27 Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg 2007: Einleitung in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.) 2007 (Fn. 19), S. 9.
- 28 Benz, Arthur/Dose, Nicolai 2010: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz/Dose (Hrsg.) 2010 (Fn. 24), S. 25; nach der „klassischen“ Definition von Mayntz ist unter Governance zu verstehen „die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (2004), Mayntz, Renate 2009: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: dies. (Hrsg.) 2009: Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung, S. 46, Frankfurt/New York. Im Sinne des nichthoheitlichen Föderalismus wird hier Governance mit einem stärkeren Akzent der (selbstorganisierten) Regulationsstruktur der beteiligten Akteure in einem selbstdefinierten, grenzübergreifenden Territorium und in Co-Produktion mit der traditionellen hierarchischen Verwaltung versehen.

Ko-Evolution von hoheitlichem und nichthoheitlichem Föderalismus

Hintergrund ist das im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte gewandelte Staats(rechts)- und Verwaltungsverständnis.²⁹ Angesichts der gestiegenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Komplexität und vor dem Hintergrund von Individualisierung, Digitalisierung, Europäisierung und Globalisierung erfolgte eine Transformation des wohlfahrtlichen Interventionsstaates³⁰ in den „Gewährleistungsstaat“,³¹ bei dem der Staat nicht immer selbst Erbringer staatlicher Leistungen ist, aber die Gewähr für deren Erbringung übernimmt. Der Gewährleistungsstaat wird ergänzt oder weiterentwickelt durch den aktivierenden Staat, der zwecks Ressourcenaktivierung, Steigerung von Effizienz und Erhöhung von Partizipation zu eigenständigen Bearbeitungen und Lösungen von sozialen wie wirtschaftlichen Problemen oder Erbringung von Leistungen ermuntert. Der kooperative Staat bezieht in sein Handeln ausdrücklich zivilgesellschaftliche Akteure mit ein. Auf diese Weise wird „das Selbstregulierungspotential der Gesellschaft (gefördert)“,³² was dem (regionalen) Governance-Ansatz und der Bildung von (klein-, mittel- und groß-) regionalen „Governanceräumen“ wie „territorialen Governancekollektiven“³³ entgegenkommt. Dieses Zusammenspiel von Staaten- bzw. Verwaltungsgrenzen überschreitendem Regionbuilding, Selbstorganisation und Governance, Gewährleistungs-, aktivierendem und kooperativem Staat zieht „die Konsequenz aus der Einsicht, dass politische Steuerung in Reaktion auf gesellschaftliche Pluralität, Dynamik und Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben durch unterschiedliche staatliche und nichtstaatliche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen und mit je nach Feldern unterschiedliche Formen und Instrumente stattfindet und damit nicht oder nicht notwendig mehr einem zentralen Steuerungssubjekt zugeschrieben werden kann“.³⁴ Davon blieb auch die traditionelle direktiv-hierarchische Verwaltung (und Verwaltungswissenschaft) nicht unberührt – die Transformation des Staates führte auch zur „Transformation der

29 *Schuppert, Gunnar F.* 2010: Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt am Main; *Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (Hrsg.)* 2006: Transformation des Staates? . Natürlich liegt den modernen Teilhabeprozessen mit die normative partizipatorische Demokratietheorie zugrunde, aber auch der Wertewandel von den Pflicht- zu den Entfaltungswerten sowie ein stärkerer auf Selbstverwirklichung setzender Individualismus.

30 *Leibfried, Stephan/Zürn, Michael* 2006: Von der nationalen zur postnationalen Konstellation, in: *Leibfried/Zürn (Hrsg.)* 2006 (Fn. 29), S. 34 ff.

31 *Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.)* 2005: Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden; *ders.* 2003: Staatswissenschaft, Baden-Baden, S. 289 ff – Schuppert unterscheidet hier zwischen Erfüllungsverantwortung, Gewährleistungsverantwortung und Auffangverantwortung; vgl. auch *Schmidt-Aßmann, Eberhard* 2004: Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsrecht. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtliche Systembildung, Berlin u.a., S. 170 ff.

32 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)* 1999: Moderner Staat – moderne Verwaltung. Leitbild und Programm der Bundesregierung, Berlin, S. 8.

33 *Schuppert* 2010 (Fn. 29), S. 79 ff.

34 *Trute, Hans-Heinrich/Kühler, Doris/Pilniok, Arne* 2008: Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: *Schuppert, Gunnar F./Zürn, Michael (Hrsg.)* 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 173

Verwaltung“.³⁵ Hier ging es neben weiterer Öffnung um die Erarbeitung neuer Leitbilder und die Anpassung der Verwaltungsstrukturen an die neuen Erfordernisse des Gewährleistungs-, aktivierenden und kooperativen Staat und danach um die Frage des Umgangs mit den (regionalen) Governancestrukturen des nichthoheitlichen Föderalismus.³⁶ Dieser darf dabei nicht als Ersetzung traditionaler Verwaltungsstrukturen verstanden werden, denn die gebietskörperschaftliche Verwaltung von Kommunen, Ländern und insgesamt des Bundes bleibt in den bestehenden Aufgaben und Vollzügen, Rechten und Pflichten bestehen. Die neuen regional-territorialen, governance-bezogenen Strukturen eines nichthoheitlichen Föderalismus legen sich gewissermaßen über die tradierten territorialen, politischen, rechtlichen und verwaltungsmäßigen Verhältnisse. Es geht um Ko-Evolution des hoheitlichen und des nichthoheitlichen Föderalismus im Sinne von Anpassung, Weiterentwicklung, Innovation auf der Folie von Transformation des Staates, Wissensgesellschaft und Globalisierung. Das macht eine Vielzahl von unterschiedlichen Formen deutlich, in denen der nichthoheitliche Föderalismus seinen Niederschlag findet. Der Bogen spannt sich von Staatsgrenzen übergreifenden Großregionen³⁷ im Rahmen der föderalen EU über thematische, sektorale Verbünde wie beispielsweise im Bereich „Wasser“³⁸ bis zu kommunalen und regionalen Zusammenschlüssen im Intra- wie Interbereich tradierter hoheitlicher Verwaltungsgrenzen. Anhand von drei Beispielen – hier kurz gefasst³⁹ – soll das verdeutlicht werden (wobei auch jede Ausprägung des nichthoheitlichen Föderalismus ein Unikat ist).

-
- 35 Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., S. 261, Wiesbaden; Appel, Ivo 2008: Das Verwaltungsrecht zwischen traditionellem dogmatischem Verständnis und dem Anspruch einer Steuerungswissenschaft, in: VVDStRL 67, S. 226 ff, Berlin; Vosskuhle, Andreas 2006: Neue Verwaltungsrechtswissenschaft in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.) 2006: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, München, Rn. 49 ff.
- 36 Jann, Werner/Wegrich, Kai 2010: Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte, in: Benz/Dose (Hrsg.) 2010 (Fn. 24), S. 175 ff.
- 37 zum Beispiel Böttger, Katrin 2009: Kooperation komplexer Grenzregionen: Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit, sowie: Friedemann, Christin/Halmes, Gregor 2009: Luxemburg und die Großregion Saar-Lor-Lux – „Primus inter pares“?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden, S. 429 ff u. 441 ff.
- 38 Vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union wurden hinsichtlich der Flussgebietseinheiten Gemeinschaften eigener Art in Form der territorialen Einheiten des jeweiligen Flussgebietes (Seen, Flüsse wie der Rhein etc.) gebildet. Die Regionen werden also nach den Kriterien von Natur- und Umweltschutz in Bezug auf Wasser entwickelt, die dabei kommunale und länderbezogene Grenzen überschreiten; Knopp, Günther-Michael 2003 in: NVwZ, S. 275 ff.
- 39 Diese und andere Beispiele werden ausführlicher dargestellt bei Härtel, Ines (Hrsg.) 2011: Nichthoheitlicher Föderalismus – neue föderale Formen jenseits tradierter Staatlichkeit, § 48; dies 2011, Föderale Weiterentwicklung durch regionale Governance? Das Beispiel von „Regionen aktiv“, § 51; Dallinger, Stefan/Böhringer, Silke 2011: Metropolregionen – Plattformen föderaler regional-metropolitaner Governance in Deutschland und Europa, § 49; Swoboda, Jan 2011: Föderale Mehrebenenvernetzung am Beispiel ELER. Rahmenbedingungen, Aufgaben und Methoden, § 50; alle in: Härtel (Hrsg.) 2011 (Fn. 3).

Beispiel 1: Die Expertenregion

Angesichts von wirtschaftlichen Abwärtsspiralen und Abwanderungen taten sich 2002 in sieben bayerischen Kommunen Bürgermeister, Unternehmen und Bürger zusammen, um zu eruieren, wie die Negativentwicklung aufgehalten und im Sinne von größerer Zukunftsfähigkeit Ressourcen und Potentiale erschlossen werden könnten. Ergebnis war die governancebezogene Eigeninitiativ-Gründung der selbstbestimmten „Expertenregion“ (XperRegio) als strategische Allianz für „Unternehmertum“ für mehr wirtschaftliche Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Lebensqualität. Mit Hilfe eines Regionalentwicklers wurde mit der Region ein Leitbild erarbeitet: Jeder Mensch mit Unternehmerqualitäten bringt die neu geschaffene selbständige Region voran. Darauf basierte dann eine Förderung, die jeden, der einen Mehrwert für die Region nachweisen oder plausibel machen konnte, maßgeschneidert mit finanziellen und immateriellen Hilfen unterstützte. Die Region konnte dabei selbständig über die Fördermittelvergabe entscheiden. Ein regionaler Lenkungsausschuss (besetzt mit Vertretern der beteiligten Kommunen, Kammern, Fachhochschule etc.) entschied über die Mittelzuweisung für die eingereichten Projekte. Mit dieser Initiative einer selbstbestimmten Region (ab 2006 in einer GmbH zusammengeschlossen), die auf die Kompetenz und Verantwortungsübernahme vielfältiger Projektträger setzte, wurde eine regionale Aufbruchsstimmung geschaffen, die Arbeitsplätze brachte, Investitionen anstieß, Unternehmen inspirierte und Bürgerengagement für das regionale Experiment freisetzte. Dieses erfolgreiche selbstorganisierte Region-Building mit neuer Wertschöpfung und regionaler Identifikation wurde mehrfach ausgezeichnet und bekam für den weiteren Auf- und Ausbau – nach Bewerbung und Auswahl – von der EU den Zuschlag über eine Förderung von drei Millionen Euro. Diese Anerkennung der Eigeninitiative führte zu einem weiteren Schub. Heute hat sich die selbstinitiierte, auf der Basis von Freiwilligkeit, Kooperation und Selbstbestimmung funktionierende Expertenregion vergrößert und setzt auf eine noch bewusster ausgerichtete strategische Regionalentwicklung, die auch grenzüberschreitende Kooperationen und Vernetzungen mit den europäischen Nachbarregionen einbezieht.

Beispiel 2: Metropolregionen und MOROs

Der Trend ist ungebrochen: Weltweit ziehen immer mehr Menschen in Städte und Ballungsgebiete. Städtische Konglomerate werden in der Weltgesellschaft angesichts der Zusammenballung von Unternehmen, Arbeitskräften, wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, Bildungs- und Ausbildungsstätten ein wachsendes Gewicht besitzen. Die Bedeutung von Großstädten mit interregionaler und internationaler Ausstrahlung angesichts des harten Standortwettbewerbs in der Globalisierung wächst auch in Deutschland. Im Gegensatz zu anderen Ländern besitzt Deutschland aufgrund seiner ausgeprägten polyzentralen Städtelandschaft und der föderalen Struktur keine traditionelle Metropole mit Weltglanz und ebensolcher Wirtschaftsmacht. Deshalb war, nachdem 1995 das

Konzept der „Europäischen Metropolregionen“ geboren wurde, die Entwicklung der zuerst sechs, jetzt elf deutschen Metropolregionen⁴⁰ von großer Wichtigkeit. „Metropolregionen stellen neue territoriale Kooperationsformen von Regionen dar. Ziel ist, durch Kräftebündelung im globalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu sein“.⁴¹ Metropolregionen sind selbst definierte, dicht besiedelte städtische Verdichtungsräume mit den drei Funktionen:⁴²

- Entscheidungs- und Kontrollfunktion (Zahl und Bedeutung von Entscheidungszentren in Politik, Wirtschaft, Finanzwelt, Kultur, Medien),
- Innovations- und Wettbewerbsfunktion (Innovationsniveau, Cluster und Netzwerke in Wirtschaft und Gesellschaft, Zahl der Universitäten, Sonderforschungsbereiche etc.),
- Gatewayfunktion (Einbindung in globale Waren-, Personen-, Informations- und Kommunikationsströme, Verkehrsinfrastruktur ICE-Bahnhof, Flughafen, Güterumschlag, Messen usw.),
- Symbolfunktionen (Bedeutung von Image der Region, Geschichte, Kultur, baulichem Erscheinungsbild, Regionalbewusstsein).⁴³

Die selbstgebildeten – durch Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung 2005 anerkannten – elf deutschen Metropolregionen überschreiten vor allem bei denen, die ein großräumigeres Regionalterritorium umfassen, die bestehenden administrativen Grenzen der Gebietskörperschaften. Die Metropolregion „FrankfurtRheinMain“ erstreckt sich zum Beispiel über drei Bundesländer, umfasst sieben kreisfreie Städte und weitere 128 Landkreise. Die Zusammenarbeit ist *bottom-up* bezogen und ausdrücklich auf die Form regionaler-metropolitaner Governance gerichtet. Unternehmen und Wirtschaft, Verbände, Kammern, Wissenschaftseinrichtungen, Bildungsorganisationen, Institutionen sowie Vertreter der Zivilgesellschaft werden in die Zusammenarbeit ebenso einbezogen wie die traditionelle Verwaltung und die Politik. Die Erarbeitung eines spezifischen metropolitanen Leitbildes wie des Entwicklungskonzeptes „von unten“ hilft, die Erschließung von Ressourcen, Potentialen und kreativen Wegen voranzubringen, Identifikationen zu schaffen und europa- wie weltweit wahrgenommen zu werden.

40 Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Bremen-Oldenburg, Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Mitteldeutschland, München, Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr und Stuttgart; diese sind einzeln in Entwicklung territorialer Ausdehnung, Struktur und governancebezogenem Zusammenwirken beschrieben in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgis (Hrsg.) 2009: Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance, 2. Aufl., Baden-Baden.

41 Wissensportal Frankfurt Rhein Main, die deutsche Metropolregionen im Überblick – was ist eine Metropolregion? unter: <http://www.wissensportal-frankfurtrheinmain.de>; siehe auch: Dallinger/Böhringer 2011 (Fn. 39).

42 Blotvogel, Hans-Heinrich 2002: Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 6/7, S. 345 ff, Bonn; Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis (Hrsg.) 2009 (Fn. 40), S. 17.

43 Dallinger/Böhringer 2011 (Fn. 39).

Ähnlich sind die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) – überregionale Partnerschaft und großräumige Verantwortung strukturiert. Als zeitlich limitierte Modellvorhaben des Bundes mit der Erwartung dauerhafter Weiterwirkung⁴⁴ beziehen sie im Sinne einer integrierten Raumplanung stärker auch ländliche Regionen ein in das Region-Building und darauf aufbauende Kooperations- und Entwicklungsstrukturen. Der eigenständig auf Verständigungsbasis gewählte territoriale Bezug, die freiwillige kooperative Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Einrichtungen, Unternehmen und Organisationen per Regional Governance, die Erarbeitung eines konsensualen Leitbildes mit Identifikationsangeboten, die Verständigung auf Verfahren und Verhaltenskodizes mit Selbstverpflichtungscharakter, die Verbindung unterschiedlicher Kommunikations-, Verwaltungs- und Handlungskulturen, ein Lenkungsausschuss mit allen relevanten Partnern, innovativen Projektträgern – all die Elemente eines nichthoheitlichen Föderalismus finden sich hier wieder. Auch der die hoheitlichen Verwaltungsgrenzen überschreitende Impetus ist hier deutlich. So umfasst die MORO „Großräumige Partnerschaft Norddeutschland“ die Metropolregion Hamburg, alle Teilräume von Schleswig-Holstein, Teile von Niedersachsen, Teile von Mecklenburg-Vorpommern und die Region Süddänemark als grenzüberschreitender Partner. Ziel ist der Aufbau einer Großregion und eine Potentialerschließung, mit der diese Region ein größeres Gewicht im europäischen Kontext wie auf der globalen Ebene bekommt.

Beispiel 3: „Regionen Aktiv“

Dieses wirkungsvolle Modellvorhaben⁴⁵ sollte angesichts der gravierenden Strukturumbrüche in der Landwirtschaft mit ihren weltweit vernetzten Agrarmärkten und dem Wandel ländlicher Regionen Entwicklungsperspektiven erschließen.⁴⁶ Die Rahmenbedingungen wurden dabei durch die Bundesebene vorgegeben, die vor allem das allgemeine Entwicklungsziel, die Förderbedingungen und die Governance-Strukturen (Einbeziehen der regionalen Akteure vor Ort in der ganzen Bandbreite als Vorgabe) umfassen. Die territoriale Regionenkonturierung konnte selbstbestimmt werden, auch unab-

44 Die MOROs „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung sind: Großräumige Partnerschaft Norddeutschland/Metropolregion Hamburg, Kooperation und Vernetzung Nordosten mit Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Metropolregion Sachsendreieck-jetzt Mitteldeutschland (sächsische Städte Chemnitz, Dresden, Leipzig Zwickau, Sachsen-Anhalt mit Halle, Magdeburg, Dessau-Rosslau, Thüringen: Impulsregion Erfurt-Weimar-Jena), Wissen-Kooperation-Innovation mit Frankfurt/RheinMain, RheinNeckar, Mittelhessen, West-Pfalz, Europäische Modellregion Nürnberg, Metropolregion Stuttgart - ergänzt durch „überregionale Partnerschaften grenzüberschreitender Verflechtungsräume“ wie Euregio Maas-Rhein (mit drei Staaten, 5 Partnerregionen, drei Sprachen), die Großregion Saar-Lor-Lux, der Europäische Verflechtungsraum Bodensee.

45 Dieses Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“ wurde in einer Untersuchung der britischen Regierung zu „best practice“ in ländlichen Entwicklungen aufgenommen.

46 Ausführlich siehe Härtel, Ines (Hrsg.) 2011: Föderale Weiterentwicklung durch regionale Governance? Nichthoheitlicher Föderalismus am Beispiel von „Regionen Aktiv“, § 51, in: Härtel (Hrsg.) 2011 (Fn. 3).

hängig von den kommunalen Gebietskörperschaften – so beispielsweise als Projektträger das Eichsfeld, das historisch, wirtschaftlich und kulturell zusammengehört, aber politisch auf zwei Bundesländern aufgeteilt ist. Die nichthoheitliche, selbständige Erarbeitung eines möglichst konsensualen Leitbildes und eines regionalen Entwicklungskonzeptes aufgrund der Bedingungen und Problemlagen vor Ort wurde durch das selbstgeschaffene akteursbezogene Gremium der „Regionalen Partnerschaften“ begleitet. Dieses eigenständige Gremium konnte eigenverantwortlich über die Projekte gemäß der Zielsetzung entscheiden. Von außerordentlich großer Bedeutung war die Abkehr von den tradierten Finanzierungsstrukturen der direktiv-hierarchischen Verwaltung. Denn das selbst zusammengesetzte Regionalgremium konnte, unterstützt durch einen Abwicklungspartner, über ein eigenständiges Regionalbudget verfügen. Diese selbständige Verantwortungsübernahme steigerte die Motivation aller Beteiligten und half beim Aufbau regionaler Netzwerke. Das auch internationale Beachtung gefundene Modellvorhaben „Regionen Aktiv“ hatte nicht nur wirtschaftlich wie gesellschaftlich einen großen Erfolg, es wurde auch unter regionalspezifischen Veränderungen weitergeführt. So übernahm beispielsweise Schleswig-Holstein den Ansatz für alle Landesteile (jetzt als AktivRegionen bezeichnet) einschließlich Leitbild- wie Konzepterarbeitung und vor allem auch den Ansatz des Regionalbudgets mit nichthoheitlicher Bestimmung der Mittelverwendung. Allerdings gibt es neben Kritik durch die wissenschaftliche Begleitforschung⁴⁷ auch Hinweise darauf, dass die geforderten Denk- und Verhaltensweisen des nichthoheitlichen Föderalismus bei der Implementierung in der Praxis auf Probleme und Schwierigkeiten stoßen, so wenn beklagt wird, dass die zuständigen Behörden leider nicht vom *bottom-up*-Prinzip durchdrungen seien.⁴⁸ Das ist ein Hinweis darauf, dass die Prozesse eines nichthoheitlichen Föderalismus bei allen Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten durchaus fragil sind und letztlich von den Anpassungs- und Innovierungsfähigkeiten der Beteiligten als Personen wie als Organisationen abhängen. Ebenso muss nach sich verfestigenden Prozessen und Institutionalisierungen gesucht werden, ohne die Vorteile der Governanceprozesse aufzugeben. Und nicht zuletzt wird der Staat auch in Form der etablierten direktiv-hierarchischen Verwaltung in Form einer im Hintergrund stehenden Ermöglichungsstruktur gebraucht – der nichthoheitliche Föderalismus steht gewissermaßen in seinen Kooperationsformen auch „im Schatten der Hierarchie“⁴⁹ des Staates.

47 Böcher, Michael/Krott, Max/Tränkner, Sebastian (Hrsg.) 2008: Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen aktiv“, Wiesbaden; Giessen, Lukas 2010: Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts, in: Raumforschung und Raumordnung 68, Berlin und Heidelberg.

48 Hauschild, Söhnke, in: Bauernblatt vom 13.03.2010, Kassel, Rheda-Wiedenbrück, Bonn.

49 Töller, Annette Elisabeth 2008: Kooperation im Schatten der Hierarchie. Dilemmata des Verhandelns zwischen Staat und Wirtschaft, in: Schuppert./Zürn (Hrsg.) 2008 (Fn. 34), S. 282 ff.

Offene Entwicklungsdynamik des nichthoheitlichen Föderalismus

Nichthoheitlicher Föderalismus ist sowohl ein Struktur- als auch ein Prozessbegriff, mit dem bestehende Strukturen erfasst, Entwicklungen aufgenommen und neue föderale Strukturen im kleinen, mittleren oder großräumigen Region-Building beschrieben werden. Wesentliche Zielsetzung dieser Prozesse ist die politische, gesellschaftliche, kulturelle und vor allem ökonomische Selbstbehauptung im Standortwettbewerb unter den Bedingungen von Wissensgesellschaft und Globalisierung. Dabei geht es um neue Steuer- und Beteiligungs-Arrangements vermittelt lokaler und regionaler Governance, Identifikations- und Selbstbindungsprozesse, die eigenständige, kooperative Eruierung von Leitbildern und Zielen sowie deren Umsetzungen. Dabei ist der nichthoheitliche Föderalismus staatsfreundlich – es geht nicht um die Etablierung eines Gegeneinander, sondern um ko-evolutive Entwicklung angesichts der unausweichlichen europäischen und globalen Herausforderungen. Das setzt Lernprozesse in Gang, die im Sinne einer win-win-Situation gelingen, aber ebenso auch scheitern können. Hinzu kommen Anforderungen und Probleme demokratietheoretischer und rechtswissenschaftlicher wie auch praxisbezogener Art. Dabei ist eine Finalität der Prozesse des nichthoheitlichen Föderalismus nicht erkennbar. Vielmehr handelt es sich hier um einen offenen, dynamischen Entwicklungsprozess – vielleicht ähnlich dem, wie sich damals die heute alten bundesstaatlichen Strukturen neu herausgebildet haben. Reichweite und tatsächliche Erfolge können erst später mit größerer Tiefenschärfe beurteilt werden. Von daher bedarf dieser Prozess der Entwicklung nichthoheitlicher Föderalstrukturen der aufmerksamen politik-, wirtschafts-, verwaltungs- und rechtswissenschaftlichen Beobachtung. Das gilt auch im Hinblick auf die europäische Perspektive – die Entwicklung der Regionalpolitik und Politik der territorialen Kohäsion, die, auch wenn sie hier nicht weiter thematisiert werden konnte, in den ganzen Entwicklungsgang einbezogen werden muss.⁵⁰ Es mehrten sich dabei die Stimmen, die die kooperative Entwicklung von hoheitlichen und nichthoheitlichen Föderalstrukturen für einen wichtigen Zukunftsweg halten. So empfiehlt der Zukunftsrat der bayerischen Staatsregierung, (auch unter Fördergesichtspunkten) Cluster zu bilden und potente Städte zu überregionalen Leistungszentren auszubauen. Spezielle Gebiete sollten dabei zur Stärkung länder- und verwaltungsgrenzübergreifende Zusammenarbeit suchen – Oberfranken mit Sachsen, Würzburg mit Frankfurt/M, Passau mit Österreich.⁵¹ Auch der amerikanische Ökonom Richard Florida, der die Transformation der Industriegesellschaft hin zu einer ideengetriebenen Kreativwirtschaft analysiert, hält sich über Städte-, Kommunen-, Regionen- und Ländergrenzen hinweg ausbreitende Ballungszentren – „Megaregionen als strategische Machtzentren der Wirtschaft“ – für die sich bereits jetzt anbahnenden künftigen Lebens-, Kultur und insbesondere Wirtschaftsformen. Diese „Megaregionen sind der eigentliche Motor der

50 Dieringer, Jürgen 2010: Regionen und Regionalismus im europäischen Kontext, in *Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen (Hrsg.) 2010: Regional Governance in EU-Staaten*, Opladen, S. 347 ff.

51 Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung, Zukunftsfähige Gesellschaft. Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung. Bericht des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung. Dezember 2010.

Weltwirtschaft“.⁵² Kleinere oder größere, Verwaltungs- oder Staatsgrenzen überschreitende Megaregionen – das ist auch ein Hinweis auf die Entwicklung nichthoheitlicher Föderalstrukturen jenseits der tradierten Staatlichkeit. In dieser Perspektive wäre die Vorausschau Immanuel Kants auf einen weltbürgerlichen Zustand in Freiheit und Frieden zu ergänzen: Die Idee der Föderalität soll sich nicht nur allmählich über alle Staaten erstrecken, sondern der freie Föderalismus soll auch als territorialer nichthoheitlicher Föderalismus Teil der Entwicklung zu diesem Freiheits- und Friedenszustand werden. Der föderale Entwicklungsweg ist in seinen beiden Teilen zukunfts offen.

52 *Florida, Richard* 2010: *Reset: Wie wir anders leben, arbeiten und eine neue Ära des Wohlstands begründen werden*, Frankfurt am Main, S. 172; die vierzig größten Megaregionen der Welt bringen, so Florida, zusammen zwei Drittel der globalen Wirtschaftsaktivität und 85% der weltweiten Innovation, obwohl dort zur Zeit (noch) nur 18% der Weltbevölkerung leben.

Oberziele versus Aufgaben für die föderative Mittelebene: Eine Strukturierung und eine Wachstumsperspektive¹

Horst Zimmermann

1. Ausrichtung und Struktur des Beitrags

1.1 Aufgaben versus Oberziele

Über 35 Jahre und zehn Auflagen hat der Autor in seinem Lehrbuch der Finanzwissenschaft (zusammen mit Klaus-Dirk Henke) argumentiert, dass es für die Rechtfertigung eines föderativen gegenüber einem unitarischen System ökonomische Gründe gibt – die behandelt wurden – und nicht-ökonomische Begründungen – die nur gelegentlich erwähnt wurden.² Das geschah immer in Übereinstimmung mit der Denkweise des Mainstream, denn W. E. Oates schrieb in seinem klassischen Text „Fiscal Federalism“ schon 1972, dass „das zentrale Anliegen des Ökonomen die Allokation der Ressourcen und die Verteilung des Einkommens in einem ökonomischen System“ darstellt und dass demgegenüber „ein Politikwissenschaftler an der Aufteilung und Nutzung von Macht interessiert ist“.³ Neuerdings argumentieren Filippov u. a. ähnlich und präsentieren ökonomische und politische Rechtfertigungen gesondert.⁴

Welches sind diese nicht-ökonomischen oder politischen Argumente, stehen sie wirklich außerhalb einer möglichen Behandlung durch die Volkswirtschaftslehre (die sich in der Zwischenzeit mit solchen scheinbar nicht-ökonomischen Gegenständen wie Heirat und Verbrechen befasst hat)? Und um eine weiter gefasste Frage zu stellen: Welche Fragestellungen außer der nach der Zuordnung der bekannten Aufgaben zu den Gebietskörperschaftsebenen haben die Entscheidung für ein föderatives System und für dessen Gestaltung bestimmt, d. h. welche solcher übergreifenden Ziele kann man identifizieren?

Alle Föderationen haben definitionsgemäß eine mittlere Ebene. Historisch gesehen hat die Einrichtung dieser mittleren Ebene de facto unter übergreifenden Zielen stattgefunden, die die Entscheidung für ein föderatives und gegen ein unitarisches System ge-

- 1 Der Beitrag entstand ursprünglich in Englisch: Zimmermann, Horst 2011: Roles versus functions for the middle level. – A structure and a growth perspective, Working Paper Series, No. 1, January 2011, Faculty of Economics, Toyo University, Tokio. - Zugrunde lag ein Vortrag auf dem Symposium zwischen Toyo University, Tokio, und Philipps-Universität, Marburg, in Tokio vom 14. bis 16. Oktober 2010, Übersetzung des Verfassers.
- 2 Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk 1975: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 1. Aufl., München, S. 87, und 10. Aufl. (mit Broer, Michael), München, 2009, S. 196.
- 3 Oates, Wallace E. 1972: Fiscal Federalism, New York, Chicago, San Francisco, Atlanta, S. 16-17 (Übersetzung des Verfassers).
- 4 Filippov, Mikhail/Ordeshook, Peter C./Shvetsova, Olga 2004: Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions, Cambridge, S. 2.

leitet haben. Die speziellen Aufgaben für die drei Ebenen, von Verteidigung bis Kindergarten, wurden üblicherweise anschließend zugeordnet. Deren Zuordnung ist vergleichsweise einfach. Aber welche Überlegungen oder Regeln oder beabsichtigten Ergebnisse haben die Entscheidung über solche übergeordneten Ziele geleitet, die logisch der Entscheidung über die Aufgaben doch vorangehen? Oder mittels welcher Überlegungen kann man verstehen – und durch welche quantitativen Forschungen könnte man feststellen – warum die Entscheidungen in dieser oder einer anderen Richtung gefällt worden sind? Dieser Beitrag versucht, solche Überlegungen zusammenzutragen und weiterzuentwickeln.

Die Vorstellung von solchen „Zielen“, hier Oberziele genannt,⁵ kam dem Autor in den Sinn, als er in den typischen Listen von Aufgaben, die durch ein föderatives System erfüllt werden sollen, solche bedeutsamen Ziele wie die Begrenzung der Macht der Zentralregierung oder den Erhalt der Einheit des Landes vermisste. Der Grund könnte darin liegen, dass die typischen speziellen Aufgaben oft unmittelbar mit einem speziellen Ausgabenbereich verbunden sind, und Boadway/Shah sprechen in ihrer Tabelle zur Aufgabenzuordnung sogar von Ausgaben-Verantwortlichkeiten (*expenditure responsibilities*),⁶ wohingegen die Oberziele, wie sich zeigen wird, keine Nähe zu speziellen Ausgabeposten aufweisen. Aber verglichen mit diesen speziellen Aufgaben erscheinen sie als sehr viel bedeutsamer. Aus diesem Grund werden diese übergeordneten Ziele in diesem Beitrag besonders analysiert, denn es hat den Anschein, als ob sich die ökonomische Literatur nicht angemessen mit ihnen auseinander gesetzt hat, verglichen mit den oft erörterten speziellen Aufgaben, die weiter unten und sehr viel kürzer behandelt werden.

Zusammenfassend kann man die Absicht des Beitrags bis zu diesem Punkt so kennzeichnen, dass den Oberzielen für ein föderatives System die Aufgabenverteilung innerhalb eines föderativen Systems gegenübergestellt wird. Und da ein föderatives System durch das Einziehen einer Mittelebene definiert ist, wird diese Ebene unter beiden Aspekten genauer betrachtet.

1.2 *Föderalismus und nationales Wachstum*

Um auf einer ersten Stufe die Beziehungen der Oberziele zur Volkswirtschaftslehre zu sondieren, wendet sich der Beitrag gelegentlich der Frage zu, was die Betonung dieser Oberziele – oder deren Vernachlässigung – für das wirtschaftspolitische Ziel des nationalen Wachstums bedeutet. Dieses wurde ausgewählt, weil es für alle Aspekte der Ge-

5 Der Begriff der Oberziele mag etwas künstlich erscheinen. Es kam aber darauf an, einen unbesetzten Begriff zu finden, der eine Verwechslung mit sonstigen Zielen (zu denen im Folgenden etwa Ziele der Wirtschaftspolitik gehören) oder mit Aufgaben ausschließt. In der englischen Ursprungsfassung (Zimmermann 2011 (Fn. 1)) war der Begriff „role“ verwendet worden, der aber im Deutschen keine passende Entsprechung hat.

6 Boadway, Robin/Shah, Anwar 2009: Fiscal federalism. Principles and practice of multiorder governance, Cambridge, S. 134-135; die meisten dort aufgeführten Aufgabenbereiche sind sogar nicht durch Ausgaben gekennzeichnet, sondern stellen eher Ordnungsaufgaben dar.

sellschaft wichtig ist und weil es – nicht nur in Deutschland – während der letzten großen Wirtschaftskrise in Gefahr war. Aber wie Wachstum zustande kommt, ist schwierig zu sagen, wie die immer noch wachsende Literatur zu den Quellen des nationalen Wachstums zeigt. Bezogen auf manche Wachstumsquellen ist die Literatur stark, beispielsweise hat sie die Wissens Elemente oder den Einfluss eines kreativen Milieus dem Satz an unabhängigen Variablen hinzugefügt. Aber was die Aspekte der Oberziele und die Verteilung der Aufgaben auf die Gebietskörperschaftsebenen in einer Föderation für das Erreichen einer befriedigenden Wachstumsrate bedeuten, ist nicht gleich gut in der Literatur zu Fiskalföderalismus und Wachstum erforscht worden.⁷

Immerhin gibt es die allgemeine Einsicht, dass unter den gar nicht so zahlreichen föderativen Systemen dieser Welt viele zu den Hoheinkommens-Ländern zählen. Ob die föderative Struktur selbst dieses Wachstum stark beeinflusst, ist nicht so recht gesichert, aber immerhin scheint die Tatsache, dass ein Land föderativ aufgebaut ist, das Wachstum nicht zu behindern.

Wenn man nunmehr die Gebietskörperschaftsebenen betrachtet, so ist die Zentralregierung unter diesem Aspekt sicherlich für einen angemessenen Rahmen verantwortlich, der den Wachstumsvorgang unterstützen kann. Wenn man die Vielzahl der Länder betrachtet, besonders auch die Transformationsländer, so scheint es, dass eine wirksame „Herrschaft des Gesetzes“ eine wichtige Voraussetzung ist. Wenn sie fehlt und wenn Korruption, die fehlende Einhaltung von Verträgen etc. vorherrschen, dann kann auch eine angemessene Zuordnung der einzelnen Aufgaben zu den Gebietskörperschaftsebenen nicht ausreichen. Und die Herrschaft des Gesetzes muss von oben nach unten entwickelt werden. Die lokale Ebene hat ihrerseits die nötigen Basisleistungen zu erbringen, die es dem speziellen Unternehmen möglich machen zu florieren. Diese reichen von der ausreichenden Gewerbefläche und der Bereitstellung guter Straßen und Versorgungsleistungen bis zu solchen Annehmlichkeiten einer Stadt, die es einem Unternehmen erlauben, höher qualifiziertes Personal anzuwerben. Was die Funktion der Mittelebene unter dem Wachstumsziel sein kann, wird weiter unten genauer diskutiert.

Aus diesem Gedankengang folgt eine einfache Struktur des Beitrags. Im folgenden Teil wird das spezielle Element der Oberziele aufgenommen und weiter vertieft, mit hoffentlich einigen neuen Elementen in der Diskussion. Und hier wird dann auch die Beziehung zum nationalen Wachstum wieder aufgenommen. Diesem Teil folgt ein kürzerer Teil über die spezifischen Aufgaben, der sich stärker auf die vorhandene Literatur stützen kann.

7 Vgl. Feld, Lars P./Zimmermann, Horst/Döring, Thomas 2007: Fiscal federalism, decentralization and economic growth, in: Baake, Pio/Borck, Rainald (Hrsg.): Public economics and public choice. Contributions in honor of Charles B. Blankart, Berlin-Heidelberg, S. 103-133, und die dort aufgeführte Literatur.

2. Die besondere Bedeutung der Oberziele

2.1 Der Gegenstand

Die ökonomische Literatur kennt eine lange Tradition, spezielle Aufgaben für die mittlere Ebene zu definieren. Sie liegen irgendwo zwischen Verteidigung (für die zentrale Ebene) und Kindergarten (für die lokale Ebene). Aber diese Zuordnungen implizieren, dass bereits die Entscheidung für ein föderatives System getroffen wurde. Wenn diese Entscheidung gefallen ist, sind diese Aufgaben vergleichsweise leicht zu finden, denn die Gesamtheit der jeweiligen Aufgaben besteht in allen Ländern der Welt, wiewohl sie nicht überall in gleicher Weise den verschiedenen Ebenen zugeordnet sind. Allerdings wird sich im Teil 3 zeigen, dass eine solche Zuordnung für die mittlere Ebene schwieriger ist als für die beiden anderen.

Für die Entscheidung zu Gunsten eines föderativen Systems, aber auch für die weitere Entwicklung eines solchen Systems werden üblicherweise etwas allgemeinere Überlegungen angestellt, die über die einzelne Aufgabe hinausgehen. Warum will man überhaupt ein föderatives System schaffen oder erhalten, obwohl es die sichtbaren Kosten einer dritten Ebene mit sich bringt? Die Argumente führen dann auf so etwas wie eine Superfunktion in diesem Regierungssystem, d. h. was im Folgenden als "Oberziel" bezeichnet wird, kann als eine größere Aufgabe definiert werden, die durch die Schaffung eines föderativen Systems erfüllt wird. Und weil das föderative System dadurch definiert ist, dass eine starke selbstverantwortliche Mittelebene vorhanden ist, steht diese Ebene im Zentrum der nachfolgenden Erörterung dieser Oberziele.

Das Folgende sind vorläufige Ergebnisse, und sie sind eher dazu gedacht, die Diskussion zu befördern. Zwei solcher Oberziele können mit einer gewissen Sicherheit identifiziert werden, denn sie sind in den verschiedenen Föderationen diskutiert worden, wenngleich offenbar nicht systematisch in der ökonomischen Literatur: die Begrenzung der Macht der Zentralregierung und der Erhalt der Einheit des Landes. Die anderen beiden weiter unten erörterten Fälle bezeichnen eher offene Felder, und sie könnten zu zusätzlichen Überlegungen anregen, welche weiteren solcher Oberziele möglicherweise identifiziert werden könnten. Der vorläufige Charakter zeigt sich schon in den beiden Überschriften mit vertikalen versus horizontalen Beziehungen. Die Oberziele scheinen zwar auf den ersten Blick in dieses System zu passen, aber spätere Diskussionen könnten dies ändern.

2.2 Oberziele für Föderationen (1): Vertikale Beziehungen

2.2.1 Begrenzung der Macht der Zentralregierung

Vertikal bedeutet hier, dass die zentrale Ebene in Gegenüberstellung zur mittleren Ebene gesehen wird, oder man könnte auch sagen: in Gegenüberstellung zu einer unitarischen Lösung. Ein erstes solches Oberziel ist eindeutig: Es kann als hilfreich angesehen werden, die Macht der Zentralregierung zu begrenzen. Ein eindeutiger Fall ist die Gründung der heutigen Bundesrepublik Deutschland. Als sie 1949 gegründet wurde, waren die Diskussionen in den Gremien, die den später vom Parlament akzeptierten Gesetz-

entwurf erarbeitet hatten, noch deutlich unter dem Einfluss von 12 Jahren nationalsozialistischer Regierung gewesen, die ihrerseits hochgradig zentralistisch war und ohne Respekt vor den Wünschen der Bürger gehandelt hatte. Allerdings gab es in den Gremien unterschiedliche Ansichten dazu, wie föderativ die Verfassung sein sollte. Diesen Prozess beeinflussten die drei westlichen Alliierten spürbar in der Richtung, die Macht der mittleren Ebene, also der Bundesländer, zu stärken. Dies zielte eindeutig auf die Stärkung eines Systems vertikaler „checks and balances“, um die Macht der Zentralregierung zu schwächen.

Die USA haben ebenfalls ein Regierungssystem mit starken „checks and balances“ geschaffen. In der vertikalen Perspektive wirkt der Senat, der die *States* repräsentiert, als Gegengewicht gegen einen sonst zu starken Präsidenten und zur gleichen Zeit gegen ein zu starkes *House of Representatives*. Die Tatsache, dass die Senatsmehrheit oft die entscheidende Schwelle für die politischen Aktivitäten des Präsidenten bildet, zeigt, dass dieses vertikale Element tatsächlich wirkt. Wenn man den *Federalist Papers* von Hamilton/Madison/Jay folgt,⁸ so war dies auch die Absicht der Gründungsväter der amerikanischen Verfassung. Die USA erwuchsen aus einem System bereits bestehender Staaten, die die Vorstellung entwickelten, dass es eine gemeinsame Institution geben solle, nicht zuletzt um damals gegen die ausländischen Mächte agieren zu können, vor allem das Vereinigte Königreich. Aber diese neugeschaffene oberste Ebene sollte jedenfalls nicht zu stark werden. Und jeder Versuch heute, die Rolle des Senates zu schwächen, würde sicherlich auf die weit verbreitete Überzeugung stoßen, dass der Senat als Repräsentant der Staaten weiterhin als notwendiges Gegengewicht gegen Präsident und *House* empfunden wird.

Wenn man die USA und Deutschland vergleicht, so stand in den USA das Gegengewicht gegen die Zentralregierung am Anfang, während dieses Gegengewicht in Deutschland sozusagen von oben geschaffen wurde. In beiden Fällen könnte man aber sagen: Wenn man die Zentralregierung begrenzen will, sollte man die föderative Lösung wählen.

Die Beziehung dieses Oberziels zum wirtschaftspolitischen Ziel des nationalen Wachstums ist nicht leicht herzustellen. Auf der einen Seite sind, wie zuvor gesagt, einige der stärksten Länder föderativ aufgebaut, und dies sind sie durch ökonomische Stärke und damit durch Wachstum geworden. Auf der anderen Seite hat sich ein neuer Satz von Argumenten um den Weltbankbericht über „The East Asian Miracle“ herausgebildet.⁹ Demnach ist, neben anderen Einflüssen, eine starke Zentralregierung, die für die „Herrschaft des Gesetzes“ sorgt, eine starke Erklärungshilfe dafür, dass die ostasiatischen Länder, obwohl sie in der Mehrheit keine föderativen Systeme sind, über die letzten Jahrzehnte so außerordentlich schnell gewachsen sind. Was jedenfalls bleibt, ist

8 *Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John* 1788/1789: *The Federalist Papers*, New York. Für diesen Hinweis danke ich Matthias Wrede.

9 *The World Bank (International Bank for Reconstruction and Development)* 1993: *The East Asian Miracle*, Washington, D. C.: Oxford University Press.

der Tatbestand, dass eine Verfassung als Föderation eindeutig für das langfristige ökonomische Wachstum nicht schädlich ist.

2.2.2 Abmilderung des Konflikts zwischen Wachstum und Verteilung

Das vorangegangene und das nachfolgende Oberziel (die Einheit des Landes zu bewahren) sind über die Zeit als erhebliche Rechtfertigungsgründe für die Einrichtung eines föderativen Systems akzeptiert worden. Sie sind nicht bestimmten öffentlichen Aufgaben zuzuordnen; vielmehr bedeuten sie, für das ganze Land eine Diktatur zu vermeiden und zu vermeiden, dass das Land auseinander fällt. Diese Ziele beziehen sich mithin nicht nur auf eine Gruppe spezieller Aufgaben. Das nachfolgende „Oberziel“ bedarf hingegen einer etwas weitergehenden Interpretation, umso mehr, als dieses Argument zu der Zeit, als sich die ersten Föderationen herausbildeten, noch gar nicht existierte.

Es ist anerkannt, dass in modernen Wohlfahrtsstaaten ein Konflikt zwischen dem nationalen Wachstumsziel und dem Ziel der personalen Einkommensverteilung besteht. Von der grundlegenden Arbeit von Okun im Jahre 1975¹⁰ über zwischenzeitliche Diskussionen¹¹ bis zu heutigen Anstrengungen in Deutschland und anderswo, die zunehmenden Sozialausgaben in den Griff zu bekommen, ist akzeptiert, dass wenn Sozialausgaben, seien es öffentliche Ausgaben oder öffentlich induzierte private Ausgaben, zu sehr zunehmen, dies über verschiedene Wege Konsequenzen für das nationale Wachstum hat.

Im Zentrum des Problems: Zwei Arten von Zielen:

Die Basis des Konflikts bildet der Unterschied zwischen zwei Typen von dahinter stehenden Zielen.¹² Die Differenz bezieht sich auf die Verwendung der beiden Ziele in der täglichen Politik. Verteilungsziele können leicht dazu verwendet werden, Wähler vor der nächsten Wahl zu überzeugen, und die Argumentation verläuft typischerweise wie folgt: Eine Gruppe in der Gesellschaft wird als schlechtergestellt als die übrigen identifiziert, beispielsweise Bezieher niedriger Einkommen, Alleinerziehende, Studenten mit niedrigem Einkommen, oder - im Zusammenhang mit Fiskalföderalismus - Bürger in Bundesländern oder Gemeinden, wo wenig Steuereinnahmen und daher wenig Kapazität zur Leistungserbringung vorliegen. Daraufhin wird Hilfe im Wege einer genau bezeichneten Summe Euro versprochen und tatsächlich gegeben. Nach einiger Zeit zeigt die Statistik, dass diese Gruppe de facto soviel mehr erhalten hat und dass das Ziel insoweit sichtbar erfüllt worden ist.

Wachstumsorientierte Ziele sind von völlig anderer Art. Wenn das Wachstum als zu niedrig angesehen wird, so betrachtet man Steuersenkungen oder zusätzliche Anreize zur Investition als mögliche Instrumente. Allerdings, selbst wenn drei oder fünf Jahre später eine bestimmte Anzahl zusätzlicher Arbeitsplätze in einigen Unternehmen in einer Region geschaffen worden sind, ist es sehr schwierig, dies auf das eingesetzte In-

10 Okun, Arthur M. 1975: Equality and efficiency. The big tradeoff, Washington, D. C.

11 Zu einem Überblick siehe Zimmermann, Horst 1996: Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung, München.

12 Ebenda, 2. Kapitel.

strument zurückzuführen. Evaluationsstudien tun sich schwer damit, direkte Beziehungen zwischen Instrument und Variablenänderungen beim Ziel des wirtschaftlichen Wachstums festzustellen. Daher ist es schwierig vorherzusagen, wie viele zusätzliche Arbeitsplätze mit Sicherheit geschaffen werden, wenn dieses oder jenes Programm begonnen wird, und die Wähler können nur schwer im Vorhinein von der Notwendigkeit eines solchen Programms überzeugt werden.

Mithin sind die beiden Ziele von völlig unterschiedlicher Art. Verteilungsziele haben den Vorteil, dass das Ergebnis der Verteilungsmaßnahme schnell und genau festgestellt werden kann, wenn man an die Änderung des entsprechenden Indikators denkt. Dieses sind mithin ergebnisorientierte Ziele. Die nationale Wachstumsrate zu erhöhen, ist ein komplexer Prozess, der von vielen Akteuren bewirkt wird. Wachstum entsteht naturgemäß in Unternehmen, und die Regierung kann bestenfalls für diese einen günstigen Rahmen bereitstellen. Der gesamte Prozess muss beeinflusst werden, wenn Wachstum geschehen soll, und in diesem Sinne sind Wachstumsziele prozessorientierte Ziele. Sie haben also im kurzfristigen politischen Geschäft einen eindeutigen Nachteil. Daher wird immer nur nach einiger Zeit festgestellt, dass das Wachstum, soweit es durch sehr hohe Sozialausgaben und einen zunehmenden Anteil des Staates am Sozialprodukt behindert wird, hinter den Erwartungen zurückbleibt, und es bedarf noch viel längerer Zeit für die Politik, zögerlich anzuerkennen, dass etwas für das Wachstum getan werden muss.

Unter dem Aspekt des Föderalismus spielt dieser Konflikt ebenfalls eine große Rolle. Ein erster Gedankengang führt zur Sozialpolitik, ein zweiter zur Stärkung des Wachstums.

Folgerungen für die Abmilderung des Konflikts:

Die Zunahme der Sozialtransfers über die letzten 50 Jahre wurde vor allem von den Zentralregierungen vorangetrieben und führte zur Definition des Wohlfahrtsstaates als einer Volkswirtschaft mit einem hohen Anteil an Transfers.¹³ Hier finden Olsons Verteilungskämpfe statt,¹⁴ bei denen die verschiedenen Parteien versuchen, die Wähler durch zusätzliche Sozialausgaben für sich zu gewinnen. Dies vergrößert den Anteil des Staates am Sozialprodukt und führt typischerweise zu zusätzlicher Schuldaufnahme, um diese besonders sichtbaren Ausgaben durch kaum empfundene Einnahmenerzielung zu finanzieren. Mithin wuchs der Wohlfahrtsstaat von oben, und es wird immer erst nach einiger Zeit festgestellt, dass die Wachstumsrate nicht hoch genug ist, um die zusätzlichen Sozialausgaben zu finanzieren. Zugleich hilft das, die beobachtete Zentralisierung der öffentlichen Einnahmen (Steuern und Sozialabgaben) in föderativen Staaten zu erklären: Die empfundene Notwendigkeit zusätzlicher Sozialprogramme stärkt die Rolle der Zentralregierungen.

Was bedeutet dies für das föderative System? Die Theorie des Fiskalföderalismus sagte uns, dass Verteilungspolitik vor allem durch die Zentralregierung zu erfolgen ha-

13 *Barr, Nicholas* 1992: Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation, in: *Journal of Economic Literature*, Bd. 30, S. 3.

14 *Olson, Mancur L.* 1984, *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities*, New Haven, Connecticut.

be, weil andernfalls Bürger und Unternehmen versuchen, Bundesländer und Kommunen mit hohen Steuern (zur Finanzierung der Sozialausgaben) zu vermeiden, und am anderen Ende des Spektrums könnten sich „Wohlfahrtsmagnete“ entwickeln, die Bezieher niedriger Einkommen zu Regionen mit hohen Sozialleistungen ziehen. Aber ein föderatives System könnte, wenn es richtig ausgestaltet ist, de facto diesen Konflikt in gewissem Maße reduzieren. Subnationale Regierungen scheinen generell zu weniger Verteilung zu tendieren.¹⁵ Diese Tendenz wird verstärkt, wenn die verschiedenen Regierungen auf der mittleren Ebene unterschiedliche Verteilungspräferenzen aufweisen. Dies war in den USA der Fall zwischen Nord und Süd. In Deutschland ist diese Differenz, auch wenn sie zwischen Norden und Süden ebenfalls zu bestehen scheint, wahrscheinlich weniger stark. Gleichzeitig werden die Voraussetzungen für Wachstum in erheblichem Maße auf der regionalen und kommunalen Ebene geschaffen. Um in diesem Konflikt die richtigen Anreize zu setzen, würde es hilfreich sein, nach einem Kompromiss zu suchen.

Einen solchen Kompromiss könnte man sich ja im Prinzip so vorstellen, dass alle Wachstumsinstrumente zentralisiert werden, um die Zentralregierung zu zwingen, beide Ziele zur gleichen Zeit im Auge zu haben. Dies ist aber technisch unmöglich, weil die Unternehmen, in denen ja das Wachstum stattfindet, auf die regionale Infrastruktur, die regionale Unterstützung ihrer verschiedenen unternehmensspezifischen Interessen usw. angewiesen sind, und alles dies sind Erfordernisse, für die die Zentralregierung eben nicht sorgen kann. Daher müsste der Kompromiss in einer anderen Richtung gefunden werden, nämlich die Verantwortung für mehr Sozialausgaben den subnationalen Ebenen zu übertragen. Die nationale Ebene könnte für gewichtige Normen in einigen Bereichen der Sozialpolitik verantwortlich bleiben, so dass die regionalen Unterschiede sich in einer annehmbaren Spannweite bewegen, was aber schlussendlich bedeutet, dass regionale Abweichungen erlaubt werden. Die amerikanischen Erfahrungen, dass einige sozialpolitische Instrumente an die *States* zurückgegeben wurden, sind, auch wenn nicht alle diese Änderungen dem europäischen Verständnis ohne Weiteres zusagen, doch als ein Vorgang zu verstehen, von dem man lernen kann. In diesem Sinne ist das föderative System ein Laboratorium,¹⁶ weil die verschiedenen *States* ihre spezifischen Lösungen suchen, aus denen dann wiederum die „best practices“ abgeleitet werden können. Zumindest am Ende bedeutet dies, dass ein State oder Bundesland sowohl für Wachstum als auch für soziale Ausgaben verantwortlich ist, denn nur auf diese Weise wird es in der Lage sein, sein Budget langfristig auszugleichen.

Aber Föderalismus könnte zusätzliches Wachstum auch direkt induzieren. Zudem ist diese zweite Argumentationslinie sehr viel einfacher. Oates betonte schon 1972, dass ein föderatives System zu „mehr Experiment und Innovation“ führen sollte.¹⁷ Dies ist eine andere Facette seines Arguments vom „laboratory federalism“, und später sprach er

15 *Boadway/Shah* 2009 (Fn. 6), S. 66f.

16 *Oates, Wallace E.* 1999: An essay on fiscal federalism, in: *Journal of Economic Literature*, Bd. XXXVII, S. 1131ff.

17 *Oates* 1972 (Fn. 3), S. 12.

vom markt-erhaltenden Föderalismus.¹⁸ Und Innovation ist nach der modernen Wachstumstheorie die zentrale Größe zur Erklärung von Wachstumsunterschieden zwischen Hoheinkommensstaaten.

Diese Hypothesen sind im Prinzip empirisch testbar. Feld/Zimmermann/Döring erstellten einen Survey zu Theorie und empirischer Arbeit über die Beziehung zwischen „fiscal federalism, decentralization and growth“ und folgerten, dass „das Ergebnis, dass fiskalische Dezentralisierung zu höherem Wachstum führt, mehr und mehr unterstützt wird“,¹⁹ dass aber „die ländervergleichenden Studien immer noch keine angemessenen Messinstrumente für fiskalische Autonomie“²⁰ aufweisen.²¹ Da aber fiskalische Autonomie, in diesem Falle der Mittelebene, für das Ausmaß von wirklichem Föderalismus zentral ist, so ist hier offensichtlich noch viel Arbeit zu leisten.

2.3 Oberziele für Föderationen (2): horizontale Beziehungen

Die beiden zuvor erörterten Oberziele betrachteten die Mittelebene als Ganzes und sahen sie im Gegensatz zur zentralen Ebene. Dies sind vertikale Beziehungen. Aber es gibt zumindest zwei weitere solcher Ziele, die auf die Beziehung zwischen den einzelnen Einheiten der Mittelebene abstellen. In diesem Sinne betreffen sie horizontale Beziehungen in einem föderativen System.

2.3.1 Die Einheit des Landes erhalten

Dies ist ein kontroverser Gegenstand, denn er enthält Argumente in beide Richtungen, nämlich dass Föderalismus Sezession vermeidet und induziert.²² Auf der einen Seite wird niemand bestreiten, dass die Schweiz heute als ein Land nicht mehr existierte, wenn sie nicht sehr früh eine starke Mittelebene eingerichtet hätte, die es den vier Sprachen und ihren entsprechenden ethnischen Gruppen erlaubt, ihren eigenen Präferenzen entsprechend zu leben, mit einer vergleichsweise schwachen Zentralregierung für die Aufgaben, die jenseits des einzelnen Kantons erfüllt werden müssen. Ähnliche Argumente kann man für Spanien mit Blick auf Katalonien und das Baskenland anführen, ebenso wie für Belgien und seinen flämisch-französischen Gegensatz.²³

18 Oates 1999 (Fn. 16), S. 38f.

19 Heute wäre es eine interessante Frage, ob Föderationen besser als unitarische Staaten in der Lage sind, eine große Rezession zu bekämpfen.

20 Feld/Zimmermann/Döring 2007 (Fn. 7), S. 127.

21 Zu den Pros, aber auch den Cons („the dark side“) von Föderationen, was ausländische Direktinvestitionen angeht, siehe Kessing, Sebastian/Konrad, Kai A./Kotsogiannis, Christos 2007: Foreign direct investment and the dark side of decentralization, in: Economic Policy, Januar 2007, S. 7-70.

22 Hierzu merkte Matthias Wrede in einem früheren Kommentar an, dass er in seinen Vorlesungen zum Aspekt der Sezession argumentiert:

„(1) Federalism reduces heterogeneity costs for the minority (-)

(2) Federalism increases the power of seceding movements (+)“.

23 Boadway/Shah 2009 (Fn. 6) erwähnen dies als Argument für die Einführung eines föderativen Systems, S. 66f. Sie benutzen im übrigen den Begriff der „overall roles“, der semantisch am ehesten dem hier verwendeten Begriff der Oberziele entspricht, für spezielle Aufgaben, die zudem in Wirklichkeit zumeist Aufgaben der Zentralregierung sind, S. 93ff..

Auf der anderen Seite hat der Autor in zwei großen Ländern erfahren, dass der Begriff Föderalismus informell und oft auch formal in Diskussionen über das entsprechende Land strikt verboten war. Diese Länder sind Indonesien und Ukraine. Dort dominiert die Vorstellung, dass, wenn man formal eine mittlere Ebene mit selbstbestimmter Entscheidung auf wichtigen Gebieten einrichten würde, dies zur Sezession von Teilen des Landes führen würde. In Indonesien wäre dies jedenfalls Aceh (auf Sumatra), und in der Ukraine wären es einige der östlichen Oblaste. Ob eine solche Sezession wirklich erfolgen würde, ist natürlich nicht getestet worden. Aber die allgemeine Einstellung unter der Elite der beiden Länder ist der Art, dass der Erhalt der Einheit des Landes nicht länger gesichert ist, wenn wirklicher Föderalismus eingeführt wird.

Dahinter liegt möglicherweise eine Fehlinterpretation dessen, was wirklicher Föderalismus erreichen kann. Föderalismus wird dort verstanden als ein System, in dem die Einheiten der mittleren Ebene tun können, was sie wollen, und wo die zentrale Ebene kein wirksames Instrument hat, um die Teilregionen in Richtung des gemeinsamen Interesses zu bewegen. Aber wenn es in einem föderativen System auf der zentralen Ebene starke Instrumente gibt, die das Land zusammenhalten und die Bereitstellung nationaler öffentlicher Güter sichern, aber auch zugleich der mittleren Ebene erlauben, in Bereichen wie Bildung, Sprache, Kultur oder Wirtschaftsförderung sich frei zu bewegen, was für die regionale Identität wichtig ist, dann profitiert das Land von Beidem, dem größeren ökonomischen Gebiet mit unbeschränktem Austausch von Arbeit, Kapital, Waren und Dienstleistungen wie auch von den Möglichkeiten, sein eigenes regionales Leben zu leben (siehe nächster Abschnitt). Wenn Russland solchen wirklichen Föderalismus früh eingeführt hätte, wären Belarus und vielleicht sogar die Ukraine möglicherweise in der Union geblieben.

Was die Wachstumsaspekte angeht, ist offensichtlich, dass, wenn Teile des Landes sich von der Föderation abspalten, dies die Größe der Ökonomie reduziert, was in anderen Ländern ja gerade ein Argument ist, um möglicherweise in ein größeres integriertes System wie die Europäische Union zu wechseln oder zumindest die Vorteile einer Art Freihandelszone zu erhalten. Wenn allerdings die Tendenzen zur Abspaltung sehr stark sind, möglicherweise sogar mit dem Bemühen, sich gegenseitig zu schaden bis hin zur gewaltsamen Auseinandersetzung, dann kann es besser sein, die Einheit aufzugeben und ein organisiertes Nebeneinander von zwei gesonderten Ländern zu organisieren.

2.3.2 Zunehmend unterschiedliche Präferenzen bedienen

In den letzten 20 Jahren gab es eine Zunahme an ethnischer Aufspaltung, an religiösem Fundamentalismus (nicht nur in der islamischen Welt, sondern auch in den USA) und sogar in Ländern mit eher homogenen ethnischen Gruppen, aber mit Sprachunterschieden (wie in Spanien und Belgien). Aber abgesehen von diesen harten Fällen kann man das dahinterliegende Argument auch verallgemeinern. Dieser Unterschied in den Präferenzen als allgemeines Argument bei der Ausgestaltung eines föderativen Systems ist in der ökonomischen Literatur gut dokumentiert. Pennock schrieb schon 1959 über „dis-harmony and frustration“ und lieferte ein gutes Rechenbeispiel, wie in einem Land mit regionalen Unterschieden in den Präferenzen der Bürger die Frustration, in größeren

Einheiten überstimmt zu werden, erheblich reduziert werden kann, wenn erlaubt wird, Entscheidungen in kleineren Einheiten mit ähnlichen Präferenzen zu tätigen.²⁴ Und sein Argument kann man auch in Tiebouts berühmtem Modell von 1956 sehen.²⁵ Schließlich stellt Oates 1972 für die Zentralregierung „eine zu vermutende Unempfänglichkeit gegenüber unterschiedlichen Präferenzen“, wie sie in verschiedenen regionalen Einheiten bestehen kann, fest.²⁶ Und bezogen auf neuere Entwicklungen schrieb Dennis C. Mueller 2001: „Wenn man von der zunehmend heterogenen Natur der individuellen Präferenzen ausgeht, scheinen stärker dezentralisierte, föderative Strukturen optimal zu sein“.²⁷

Alle diese Argumente der letzten beiden Abschnitte bedeuten, dass die Tendenz in Richtung föderative Systeme über die Zeit zunehmen könnte, besonders wenn man die vielen Fälle von „post-conflict countries“ in Betracht zieht, wo die dahinterstehenden regionalen Differenzen ein Grund sein können, eine föderative Struktur zu bevorzugen.²⁸ In Fällen starker regionaler Antagonismen kann auch eine Devolution in Form eines abrupten Wechsels zu einer stärker föderativen Struktur die Antwort sein. In anderen Fällen mag die Stärkung der Aufgaben der mittleren Ebene, die Gegenstand des folgenden Abschnitts sind, ausreichend sein.

3. Funktionen für die mittlere Ebene: Ein unscharfes Profil

Wenn man die vier Fälle von überwölbenden Oberzielen in den vorangegangenen Abschnitten zusammennimmt, bilden sie einen Satz von Argumenten eigener Art. Von ihnen können einige spezifische Aufgaben abgeleitet werden, beispielsweise die Verteidigung der zentralen Ebene zuzuordnen, um im Falle eines Konflikts die Einheit des Landes zu bewahren. Oder man kann der mittleren Ebene mehr zentrale Funktionen zuordnen, um den Konflikt zwischen Sozialpolitik und Wachstum abzumildern. Aber im Allgemeinen stehen diese Oberziele in gewisser Weise über den Aufgaben und deren speziellen Zielen, denn sie betreffen die Entscheidung für das föderative System als solches. Erst wenn diese Entscheidung gefallen ist, kommen die speziellen Aufgaben ins Bild und müssen zugeordnet werden.

24 Pennock, J. Roland. 1959: Federal and unitary government: Disharmony and frustration, in: Behavioral Sciences, Bd. IV, S. 147-157.

25 Tiebout, Charles. M. 1956: A pure theory of local expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416-424.

26 Oates 1972 (Fn. 3), S. 11 (Übersetzung des Verfassers).

27 Mueller, Dennis. C. 2001: Centralism, federalism, and the nature of individual preferences, in: Constitutional Political Economy, Bd. 12, S. 161-172 (Übersetzung des Verfassers).

28 Anderson, George 2008: Federalism. An introduction: Oxford u. a., S. 11; er bringt auch Beispiele für erfolgreiche und erfolglose föderative Lösungen für „Post-conflict“-Länder.

3.1 Typische Zuordnung von Aufgaben zur Mittelebene

Im Gegensatz zu den bisherigen Abschnitten des Beitrags ist dies ein klassisches Feld des Fiskalföderalismus. Wenn man typische Texte betrachtet, wie schon Oates 1972, Fisher 2007 oder Boadway/Shah 2009, so gibt es dort immer Bezüge zur Zuordnung der Aufgaben oder sogar entsprechende Kapitel.²⁹ Diese Zuordnung ist dann einfach, wenn sie sich entweder auf die kommunale Ebene oder auf die Zentralregierung bezieht. Aufgaben für die Kommunalebene sind meist solche, die durch direkte persönliche Inanspruchnahme der Leistungen seitens der Bürger oder Unternehmen gekennzeichnet sind, und daher sind Aufgabenbereiche wie Gemeindestraßen, Wasserversorgung, Abwasserwirtschaft, Kindergarten und Grundschule allgegenwärtige Beispiele in internationalen Vergleichen. Dasselbe gilt für die zentrale Ebene, für die sich Verteidigung, Außenpolitik oder Geldpolitik eindeutig als zentrale Aufgaben anbieten. Daher sind auf einer Skala von zentralen bis zu kommunalen Aufgaben die beiden Enden gut definiert.

In Tabelle 1 ist eine solche Skala entwickelt worden. Dabei werden drei Indikatoren benutzt, um die jeweilige Aufgabe zu kennzeichnen. Der Nutzerkreis ist selbsterklärend. Ihm wird in der Literatur oft der Nutzenkreis gegenübergestellt, der sich mit dem Benutzerkreis einer kleinen Einheit decken kann, oft aber darüber hinausgeht, und dann wird die Leistung unter Umständen aus Landes- oder Bundessicht besonders unterstützt, beispielsweise durch die finanzielle Abgeltung der zentralörtlichen Funktion einer Gemeinde. Man spricht dann von einer meritorischen Komponente der Aufgabenerfüllung, weil diese insoweit nicht der gemeindlichen Entscheidung entspringt, sondern Wünsche der übergeordneten Ebene berücksichtigt. Die letzte Spalte schließlich wendet sich dem bekannten Tatbestand zu, dass die „Produktion“ eines Gutes anders erfolgen kann als die Gewährleistung der Bereitstellung dieses Gutes. Im Englischen unterscheidet man dann „provision“ von „production“. „Provision“ bedeutet, dass die entsprechende Ebene die Erfüllung der Aufgabe zu verantworten hat, was neuerdings mit Gewährleistung bezeichnet wird und zur Charakterisierung eines Staates wie Deutschland als „Gewährleistungsstaat“ geführt hat. Die eigentliche Ausführung der Aufgabe (production) kann die gewährleistende Einheit dann aber anderen Einheiten, insbesondere auch privaten Anbietern, überlassen.

Die beiden Enden dieser Skala sind wohl intuitiv akzeptabel, aber die Mitte der Liste ist unscharf. Dasselbe Ergebnis findet sich in der „neuen endgültigen Behandlung der Prinzipien des Fiskalföderalismus“³⁰ durch Boadway/Shah. In ihrer „repräsentativen Zuordnung der Verantwortlichkeiten für Ausgaben zu den verschiedenen Ebenen der Regierung“ führen sie viele nationale (oder internationale) Aufgaben auf und rein kommunale Aufgaben in nur einer Zeile als „Wasser, Abwasser, Abfall, und Feuerwehr“.

29 Sie müssen nicht immer ausgabenintensiv sein, so dass die Bezeichnungen „Zuordnung von Ausgaben“ oder „Ausgabenverantwortlichkeiten“ bei Boadway/Shah nicht sehr hilfreich sind, insbesondere dann nicht, wenn die nachfolgende Liste aller Aufgaben zu mehr als der Hälfte nicht-fiskalischer Art ist (Boadway/Shaw 2009 (Fn. 6), S. 124 und 134).

30 Wallace E. Oates' Bemerkung über Boadway/Shah 2009 (Fn. 6), auf deren rückseitigem Klappentext.

Alle Aufgaben zwischen diesen beiden Extremen werden als Mehr-Ebenen-Aufgaben gekennzeichnet, d.h. Teile dieser Aufgabe oder die ganze Aufgabe können der einen oder anderen Ebene zugeordnet werden. Dieser Abschnitt ihrer Tabelle umfasst:³¹

- Natürliche Ressourcen,
- Bildung, Gesundheit und Sozialwesen,
- Landstraßen,
- Parks und Erholung, und
- Polizei.

3.2 Aufgaben mit unterschiedlichem Nutzenkreis

Die zuvor erwähnten verschiedenen Listen mit Aufgaben für eine mögliche Mittelebene scheinen Aufgaben zusammenzustellen, die kein Merkmal gemeinsam zu haben scheinen außer dem Tatbestand, dass ihr Nutzenkreis weder national noch nur kommunal ist. Aber einige von ihnen haben doch etwas mehr gemeinsam. Es gibt einige Aufgaben, die, obwohl sie denselben Typ von Dienstleistungen beinhalten, für Nutzerkreise von unterschiedlichem Radius bereitgestellt werden:

- Um das Beispiel der Straßen zu nehmen, gibt es überall Straßen von nationalem, bundeslandweitem oder kommunalem Ausmaß, beispielsweise wenn man die unterschiedlich langen Reisewege der dort fahrenden Fahrzeuge misst. Folglich sollten auch verschiedene Ebenen diesen Dienst bereitstellen, was bedeutet, dass sie für sich selbst bestimmen, wie dicht das entsprechende Netz sein soll und von welcher Qualität jede Straße sein sollte. Die Zentralregierung mit der Verantwortung für jede Gemeindestraße zu betrauen, wäre ineffizient.
- Ähnliche Argumente gelten für Bildung. Die Einrichtungen reichen hier von der örtlichen Grundschule bis hin zur speziellen Universität der Zentralregierung, beispielsweise für die Verteidigung. Während für Straßen die Spezifikationen für das, was eine angemessene Straße sein sollte, für die verschiedenen Ebenen ziemlich ähnlich sind, ist dies für Bildung nicht so offensichtlich. Die Grundschule, wo Kinder von unterschiedlichem sozialem Hintergrund in die Lernumgebung einer Gesellschaft eingeführt werden sollen, und der Zuschnitt einer Universität, die für internationale Studenten wettbewerbsfähig sein soll, sind völlig unterschiedliche Gegenstände.
- Ein drittes Feld dieser Art ist die Gesundheitsversorgung. Obwohl die allgemeine Aufgabe dieselbe ist, nämlich für die Gesundheit der Bürger zu sorgen, ist die Bereitstellung doch sehr verschieden zwischen der Landarztpraxis in einem Dorf und dem nationalen Krankenhaus für seltene Krankheiten.
- Im Grunde ist auch der Aufgabenbereich der Polizei grundsätzlich von derselben Art. In den erwähnten Listen aus internationalen Vergleichen wird die Polizei

31 In diesem Mehr-Ebenen-Abschnitt werden zwei weitere Aufgaben aufgeführt. Aber „Regulierung“ ist weniger eine Aufgabe als ein Instrument, und „Fiskalpolitik“ ist eine Aufgabe, für die man sich eine auch nur teilweise lokale „Bereitstellung“ schwer vorstellen kann.

typischerweise dem Bundesland oder der Kommune zugeordnet. In Deutschland war die Polizei nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 in erheblichem Maße eine kommunale Funktion, insbesondere in den großen Städten. Über die Zeit ist sie eine reine Länderaufgabe geworden, während beispielsweise in einem Vorort von Washington D. C. die Polizei von State, Landkreis und Stadt nebeneinander existieren. Daher könnte in Deutschland die Polizei durchaus ein Kandidat für kommunale Aktivität sein, die dem Landkreis beziehungsweise der kreisfreien Stadt zugeordnet wird.

Für solche Aufgaben mit unterschiedlichem Nutzerkreis erhält die Mittelebene dann zweckmäßigerweise die für die Mittelebene sinnvollen Elemente, wie dies in Deutschland etwa bei den Straßen geschieht. Die Grenzen zur Ebene von Zentralregierung oder Kommune mögen manchmal nicht sehr eindeutig sein, aber dass hier so etwas wie eine Aufgabe für die mittlere Ebene besteht, ist leicht einzusehen. Zusätzlich sollte die jeweils höhere Ebene gleichzeitig die untere Ebene insoweit koordinieren, dass beispielsweise die Straßen beider Ebenen ein effizientes Netz bilden und die Einrichtungen des Bildungswesens und der Gesundheitsversorgung keine Löcher im regionalen Muster entstehen lassen.

3.3 *Ausschließliche Aufgaben für die Mittelebene?*

Wenn eine Föderation einen starken föderativen Gehalt haben soll, ist die Stärke der Aufgaben der Mittelebene ein zentraler Tatbestand. Daher wird das Ausmaß, in dem ein föderatives System als föderal angesehen wird, hier auch durch die Stärke der Mittelebene gemessen, wie die Diskussion über Oberziele gezeigt hat.³² Für diese Stärke ist der Grad der Unabhängigkeit von der zentralen Ebene der Test, denn je geringer diese Unabhängigkeit ist, desto mehr bewegt sich das System auf den unitarischen Typus zu.³³

Aus diesen Gründen wäre es wünschenswert, Aufgaben zu finden, die dieser Ebene ausschließlich zugeordnet werden können. Wenn man aber die zuvor erwähnten Elemente der Aufgaben für die Mittelebene in ihrer Gesamtheit überblickt, ist offensichtlich, dass dies schwierig durchzuführen ist. Zumeist ist entweder die zentrale oder die kommunale Ebene in irgendeiner Weise an der Aufgabe beteiligt³⁴.

32 Es gibt eine zweite Definition des Föderalismus, die den dezentralen Gehalt eines Landes in durchgängigen Skalen bemisst, ohne die besondere Rolle der Mittelebene für das System zu betonen.

33 Demgegenüber ist es nicht so wichtig für den föderativen Gehalt, wenn die Trennung der Aufgaben gegenüber der kommunalen Ebene nicht sehr strikt ist, obwohl dies den besonderen Gegenstand der kommunalen fiskalischen Autonomie betrifft. Zum kommunalen Aspekt im Fiskalföderalismus und zu den Facetten der kommunalen fiskalischen Autonomie siehe *Zimmermann, Horst* 2009: Kommunalfinanzen, 2. Aufl., Berlin.

34 Fragen wie das Mandating oder andere Formen, durch die in die Aufgaben, die der unteren Ebene zugeordnet wurden, hineinregiert werden kann, werden hier nicht behandelt. Vgl. dazu *Boadway/Shah* 2009 (Fn. 6), S. 68-85 und *Huber, Bernd/Lichtblau, Karl* 2005: Federal mandates. – Theory and policy implications, in: *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*: Inter-

Dies macht es schwierig, in hochrangigen Dokumenten wie der Verfassung Aufgaben für die Mittelebene niederzulegen. In Deutschland wurde ein spezieller Ausweg gewählt. Aufgaben der Zentralregierung werden präzise aufgelistet (Art. 73), und kommunale Aufgaben werden zumindest summarisch erwähnt (Art. 28). Für die mittlere Ebene der Bundesländer wurde festgelegt, dass alle öffentlichen Aufgaben in Deutschland Aufgaben des Landes sind, außer wenn eine Aufgabe als zentral oder kommunal spezifiziert ist (Art. 70). Theoretisch sieht dies wie ein starkes Argument in der Richtung aus, dass die mittlere Ebene fast alles tun kann. In der Realität erfolgte über die letzten 60 Jahre eine klare Erosion der Landesaufgaben, vor allem durch Hochziehen (assumption) zur zentralen Ebene. Dies geschah durch Art. 72, der besagt, dass die Bundesebene eine Aufgabe übernehmen kann, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ dies verlangt. Das war ursprünglich als eine Ausnahme für gewichtige Fälle gedacht, war aber dann das Einfallstor für die Übernahme vieler zuvor dem Land zugeordneter Aufgaben. Die mittlere Ebene hat diesem Hochziehen durch ihre Kammer, den Bundesrat, zugestimmt, oft in der Hoffnung auf fiskalische Erleichterung. Aber in Wirklichkeit bedeutete dies die Erosion des föderativen Gehalts der Bundesrepublik Deutschland seit 1949.

In jüngster Zeit erfolgte eine geringfügige Korrektur, indem der mittleren Ebene einige ausgewählte Aufgaben übergeben wurden. Doch dieser Prozess hatte erneut gezeigt, dass es schwierig ist, der Mittelebene genau definierte Aufgaben ein für alle Mal zuzuordnen. Daher bleiben die Aufgaben der Mittelebene und damit die Stärkung des föderativen Gehalts eine große Herausforderung, nicht nur zum Zeitpunkt der Gründung einer Föderation, sondern als fortlaufende Aufgabe.

Abbildung 1: Nähe der öffentlichen Aufgabenbereiche zur lokalen versus zentralen Aufgabenerfüllung

	Merkmale	Nutzerkreis: Gemeinde- externe Nutzer	Nutzenkreis: Meritorische Komponente aus Landes- bzw. Bundes- sicht	Angebotsgröße: Vorteile der größe- ren (überkommuna- len) Einheit (economies of scale)
eher Kom- mune 	Aufgaben- bereich			
	Kanalisation, Beleuchtung	gering	gering	keine
	Straßen in der Gemeinde	Durchgangs- verkehr	gering	keine
	Abfallabfuhr und -beseitigung	keine	gering	z.T. bei der Abfallbe- seitigung
	Gas, Wasser, Elektrizität	keine	gering	z.T. bei der Produk- tion
	Kultur, Erholung	oft erheblich	gering	z.B. Theater, Kon- zertthalle
	Feuerwehr	bei Groß- bränden	gering	bei Großeinsätzen
	Schulen	je nach Schul- form	erheblich	bei Gesamtschulen
	Polizei	gering	gering	bei Großeinsätzen
	Öffentlicher Personen- nahverkehr	erheblich	gering	z.T. vorhanden
	Gesundheitswesen	je nach Bereich	erheblich	Spezialkrankenhäu- ser
	Hochschulen	überwiegend	erheblich	z.T. vorhanden
	Fernstraßen	überwiegend	erheblich	vorhanden
	Einkommensumvertei- lung	überwiegend	hoch	z.T. vorhanden
	Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	überwiegend	hoch	vorhanden
 eher Bund	Inflationsbekämpfung	alle Bürger	hoch	vorhanden
	Rechtsordnung, Geld, Währung, Passwesen	alle Bürger	hoch	vorhanden
	Außenpolitik, Verteidigung, Entwicklungshilfe	alle Bürger	hoch	vorhanden

Quelle: Zimmermann 2009 (Fn. 33), S. 74f.

Verschränkte Verfassungsräume: das Homogenitätsprinzip in Bund und Land

Holger P. Hestermeyer*

„In einem so betont föderativ gestalteten Staat wie der Bundesrepublik Deutschland“, so schrieb das Bundesverfassungsgericht schon 1955, „stehen die Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich selbständig nebeneinander.“¹ Allerdings gilt die Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern nicht absolut und kann nicht absolut gelten, da das Grundgesetz den Gesamtstaat konstituiert und damit zumindest zum Teil auch für die Länder verbindliche Regeln enthalten muss. Dies erkennt das Bundesverfassungsgericht an, wenn es in seiner – nunmehr entfallenen² – Funktion als Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein feststellt, die Selbständigkeit der Verfassungsräume dürfe nicht als Beziehungslosigkeit verstanden werden.³ Dogmatisch lassen sich verschiedene Arten von Durchbrechungen des Trennungsprinzips unterscheiden: neben Normen, die als Grundgesetznormen auch die Länder binden (Durchgriffsnormen und Normativbestimmungen) sollen auch solche existieren, die in die Landesverfassung hinein wirken und damit einerseits Grundgesetznorm, andererseits ungeschriebener Bestandteil der Landesverfassung sind (Bestandteilsnormen).⁴

Einige der Durchbrechungen des vom Verfassungsgericht postulierten Trennungsprinzips der Verfassungsräume sind so selbstverständlicher Bestandteil deutschen verfassungsrechtlichen Denkens, dass erst der Verfassungsvergleich die Augen dafür öffnet, dass eine Entscheidung gegen eine klare Trennung der Verfassungsräume getroffen wurde. Hier ist vor allem die Bindung der öffentlichen Gewalt der Bundesländer an die

* Der Autor dankt Olga Hofmann, Dominik Rennert und Victoria Reuter für hilfreiche Diskussionen.

1 BVerfG 4, 178, 189; st. Rspr., vgl.: BVerfG 6, 376, 382; BVerfG 22, 267, 270; BVerfG 41, 88, 118; BVerfG 60, 175, 209; BVerfG 64, 301, 317; BVerfG 96, 345, 368.

2 Gesetz über das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht vom 10. Januar 2008, Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein, 25.

3 Das Gericht zählt vier Fallgruppen der „Modifizierungen und Durchbrechungen des Trennungsprinzips“ auf. Dabei betrachtet es das Problem durch die prozessuale Brille der (beschränkten) Kompetenzen eines Landesverfassungsgerichts. Es geht ihm also um die Fälle, in denen Landesverfassungsgerichte Prüfungen am Maßstab des Grundgesetzes vornehmen; BVerfG 103, 332, 351 ff.

4 Die Terminologie wird nicht einheitlich verwendet. Als „Normativbestimmung“ wird eine Norm der Bundesverfassung verstanden, die sich an die Länder wendet und ihnen einen Rahmen zur Gestaltung zubilligt. „Durchgriffsnormen“ wenden sich ebenfalls an die Landesgewalt, erlauben aber keinen Rahmen zur Umsetzung und gelten auch gegenüber den Bürgern. „Bestandteilsnormen“ sind Normen des Bundesverfassungsrechts die (quasi per Selbsttransformation) auch Normen des Landesverfassungsrechts darstellen. Vgl. insoweit Tettinger, Peter 2005: Art. 28 Rdn. 11, 30 f., in: von Mangoldt, Hans/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.) 2005: Kommentar zum GG Band II, 5. Aufl., München; Menzel, Jörg 2002: Landesverfassungsrecht: Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, Stuttgart, S. 243 ff.

Grundrechte gemäß Art. 1 Abs. 3 GG zu erwähnen.⁵ Dass diese in einem föderalen System keinesfalls selbstverständlich ist,⁶ zeigt das Beispiel der Vereinigten Staaten, in denen die Bindung der Bundesstaaten an die in den Verfassungszusätzen normierten Grundrechte in langwierigen Kämpfen erfochten werden musste, die zum Teil bis heute andauern.⁷

Dieser Beitrag, Teil eines größeren Forschungsvorhabens, das umfassend die Verschränkung der Verfassungsräume Land – Bund – Europäische Union darstellt, behandelt das vielleicht prominenteste Beispiel für die explizite Durchbrechung der Trennung der Verfassungsräume: das Homogenitätsprinzip. Nach diesem in Art. 28 Abs. 1 GG festgelegten Prinzip muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern einigen Vorgaben entsprechen, insbesondere den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes.⁸ Die Wirkweise des Prinzips – namentlich die vielfach fälschlich gescholtene Hineinwirkungslehre – soll sowohl aus der Perspektive des Bundes, als auch aus der Perspektive eines Landes dargestellt werden. Das Homogenitätsprinzip ist nur ein Beispiel für die Durchbrechungen des Trennungsprinzips. Intensität und Komplexität dieser Durchbrechungen geben Anlass zu Zweifeln an der Tauglichkeit des Trennungsprinzips zur Beschreibung der verfassungsrechtlichen Realität der Bundesrepublik Deutschland. Zutreffender erscheint es, von „verschränkten Verfassungsräumen“ zu reden. Die Rolle des Trennungsprinzips ist darauf beschränkt, dass die Bindung von Ländern an eine Norm des Grundgesetzes oder gar die Annahme, die betreffende Norm stelle einen ungeschriebenen Bestandteil auch der Landesverfassungen dar, der besonderen Begründung bedarf.

5 Vgl. nur BVerfG 103, 332, 347 f.; Starck, Christian 2010: Art. 1 Rdn. 221, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.) 2010: Kommentar zum GG Band I, 6. Aufl., München; Dreier, Horst 2004: Art. 1 Rdn. 37, in: Dreier, Horst (Hrsg.) 2004: Grundgesetz, 2. Aufl., Tübingen.

6 So Dürig, Günter 1983: Art. 1, in: Dürig, Günter/Maunz, Theodor (Hrsg.) 1983: Grundgesetz, München, Rdn. 93.

7 1833 hatte Chief Justice Marshall noch im Fall *Barron v. Mayor of Baltimore*, 32 U.S. (7 Pet.) 243 (1833) festgestellt, dass die Grundrechte nur den Bund, nicht die Staaten binden. Erst der nach dem Bürgerkrieg angenommene 14. Verfassungszusatz erstreckte die Grundrechtsbindung auch auf die Staaten, wobei bis heute strittig ist, welche Grundrechte in den 14. Verfassungszusatz „inkorporiert“ sind. Aus der neuesten Rechtsprechung ist der Fall *McDonald v. City of Chicago*, 561 U.S. (2010) (Stevens, Breyer, Ginsburg and Sotomayor JJ. dissenting) zu nennen, der den zweiten Verfassungszusatz auf die Staaten erstreckt. Grundlegend: Chemerinsky, Erwin 2006: Constitutional Law: Principles and Policies, 3. Aufl., New York, S. 491 ff.

8 Das Homogenitätsprinzip ist streng zu unterscheiden von dem z.B. von Carl Schmitt verlangten Erfordernis der Homogenität eines Staatsvolks, ein mehr soziologisch als rechtlich zu verortendes Kriterium. Insofern irreführend: Dittmann, Armin 2008: Verfassungshoheit der Länder und bundesstaatliche Verfassungshomogenität, in: Handbuch des Staatsrechts (HStR) Band VI, § 127, Heidelberg.

1. Historischer Hintergrund des Homogenitätsprinzips

Schon hinsichtlich der griechischen Antike konstatieren einige Beobachter, dass föderale Staatswesen wie der Böotische Bund eine Homogenität der Staatsform der Mitglieder des Bundes voraussetzten. Allerdings bleibt im einzelnen unklar, inwieweit es sich um eine genuine rechtliche Voraussetzung handelte,⁹ auch, weil für die Griechen die Polis im Mittelpunkt des theoretischen Interesses stand.¹⁰ Während das Heilige Römische Reich deutscher Nation eher als abschreckendes Beispiel der Heterogenität Geschichte machte¹¹ entwickelte sich mit der Schweiz ein föderales Staatswesen, dessen Erfolg von Beobachtern auch und gerade auf die mehr ländlich und weniger fürstlich geprägte Homogenität der Waldstätten zurückgeführt wurde.¹²

Die ersten eingehenden theoretischen Erwägungen zur Notwendigkeit der Homogenität in einem föderalen Bund stellte Montesquieu in seinem 1748 erschienenen Werk „De l'esprit des lois“ an.¹³ Montesquieu sah die republikanische Staatsform nur für Staaten einer bestimmten Größe als realisierbar an: kleinere Republiken würden durch äußere, größere Republiken durch innere Gefährdungen zerstört. Die „république fédérative“ ermögliche jedoch eine Kombination der inneren Vorteile der republikanischen Staatsform mit der äußeren Stärke einer Monarchie. Allerdings sei ein solches zusammengesetztes politisches Gemeinwesen nur möglich, wenn die Bestandteile die gleiche Natur besäßen, insbesondere wenn sie republikanisch seien. Als Beleg dieser These nennt er Beispiele aus der römischen, griechischen und deutschen Geschichte.¹⁴ Montesquieus Argumente überzeugten die Gründungsväter der Vereinigten Staaten, wie die Rezeption der Argumente in den Federalist Papers 9 und 43 belegen,¹⁵ und führten zur Aufnahme des Art. IV Section 4 der Verfassung, nach dem die USA die republikanische Regierungsform ihrer Staaten garantiert. Die Gegner dieser Bestimmung sahen auch die Regierungsform als innere Angelegenheit der Bundesstaaten an, in die sich der Bund nicht einmischen dürfe.¹⁶ Eine Bestimmung des Inhalts der Norm in der Rechtsprechung des Supreme Courts scheiterte daran, dass die Klausel von dem Gericht 1849

- 9 Swaboda, Heinrich 1915: Die griechischen Bünde und der moderne Bundesstaat, in: Die Feierliche Inauguration des Rektors der K. K. Deutschen Karl-Ferdinands-Universität in Prag für das Studienjahr 1914/15 am 20. Oktober 1914, S. 43; Demandt, Alexander 1995: Antike Staatsformen. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte der Alten Welt, Berlin, S. 248; Ehrenbert, Victor 1965: Der Staat der Griechen, Zürich, S. 156.
- 10 Vgl. z.B. Aristoteles (Übersetzung Schütrumpf, Eckart) 1991: Politik, Buch III, Darmstadt; Aristoteles (Übersetzung Chambers, Mortimer) 1990: Staat der Athener, Darmstadt.
- 11 von Pufendorf sprach von „einem irregulären und einem Monstrum ähnlichen Körper“, von Pufendorf, Samuel (Übersetzung Denzer, Horst) 1994: Die Verfassung des deutschen Reiches, Frankfurt am Main, S. 199.
- 12 Peyer, Hans Conrad 1978: Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich, S. 9-26, 75.
- 13 Zu früheren Betrachtungen insbesondere von Spinoza und Hume vgl. Menzel 2002 (Fn. 4), S. 35 ff.
- 14 Montesquieu, Charles Louis 1961: De l'Esprit des Lois, in: Truc, Gonzague (Hrsg.) 1961: Paris, Buch 9, Kapitel 1-2.
- 15 Hamilton, Alexander/Jay, John/Madison, James 1787: The Federalist Papers, New York.
- 16 Vgl. William Symmes to Captain Peter Osgood, Jr. am 15. November 1787, in: Storing, Herbert J. (Hrsg.) 1981: The Complete Anti-Federalist, Chicago, Vol. 4, S. 61.

im Fall Luther versus Borden¹⁷ als (nicht justiziable) „political question“ eingeordnet wurde.¹⁸ Trotz massiver Kritik in der Literatur angesichts der Willkür, mit der Bestimmungen als „politisch“ klassifiziert werden, hat der Supreme Court bis heute keine Handlung eines Bundesstaats als Verletzung der Klausel angesehen.¹⁹

Im deutschen Verfassungsrecht erhielt ein Homogenitätserfordernis erstmals 1815 mit Art. 13 der Deutschen Bundesakte Einzug. Die Bestimmung legte fest, dass in allen Bundesstaaten eine landständige Verfassung statfinde. Die Klausel, eigentlich ein Überbleibsel weitergehender, landständische Rechte garantierender Vorschläge, ließ sich flexibel im Sinne einer konservativen altständischen Verfassung oder progressiv im Sinne eines modernen Konstitutionalismus anwenden. Metternich versuchte, eine konservative Interpretation durchzusetzen und erreichte mit Art. 57 der 1820 in Kraft getretenen Wiener Schlussakte die Festlegung des monarchischen Prinzips für die Gliedstaaten (mit Ausnahme der freien Städte).²⁰ Die Paulskirchenverfassung von 1849 hätte die Anforderungen hin zur repräsentativen Verfassung gewendet: ihr § 186 schrieb jedem Staat eine Verfassung mit verantwortlichen Ministern und einer Volksvertretung vor, der gemäß § 187 in bestimmten Bereichen eine entscheidende Stimme zugekommen wäre. Allerdings hätte auch sie das monarchische Prinzip in gewisser Weise abgesichert, indem Sie nämlich die Änderung der Regierungsform (in der Praxis also den Wechsel von der Monarchie zur Republik) in einem Staat der Zustimmung der Reichsgewalt unterworfen hätte.²¹ In Abkehr davon trifft die Reichsverfassung von 1871 keine Bestimmungen hinsichtlich der Staatsform der Länder.²² Erst Art. 17 der Weimarer Reichsverfassung traf wieder Vorgaben hinsichtlich der Homogenität und schrieb den Ländern eine freistaatliche Verfassung, allgemeine, gleiche unmittelbare und geheime Wahlen von Volksvertretungen durch alle reichsdeutschen Männer und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl sowie die Abhängigkeit der Landesregierung vom Vertrauen der Volksvertretung vor.²³

17 48 U.S. Reports, S. 1.

18 Zum Hintergrund des Falls und eingehender zur Geschichte der Homogenitätsklausel *Hestermeyer, Holger* 2011b: Un análisis sincrónico del principio de la homogeneidad: Un principio clave de sistemas federales y sistemas de integración, in: *Núñez Leiva, Ignacio, José* (Hrsg.) 2011: Nuevas Perspectivas en Derecho Público, Santiago.

19 Vgl. *Chemerinsky* 2006 (Fn. 7), S. 129 ff.

20 *Kotulla, Michael* 2006: Deutsches Verfassungsrecht 1806 - 1822: Eine Dokumentensammlung nebst Einführungen, Band 1, Berlin, S. 122 ff.; *Grimm, Dieter* 1988: Deutsche Verfassungsgeschichte 1776 - 1866, Frankfurt am Main, S. 68 ff.; *Willoweit, Dietmar* 2009: Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, 6. Aufl., München, S. 222 ff.; *Frotscher, Werner/Pieroth, Bodo* 1997: Verfassungsgeschichte, München, S. 119 ff.

21 § 195; vgl. hierzu *Menzel* 2002 (Fn. 4), S. 21 ff.

22 *Dreier, Horst* 2006: Art. 28 Rdn. 5, in: *Dreier, Horst*: Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., Tübingen.

23 Dazu eingehend *Anschütz, Gerhard* 1933: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919: Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Art. 17, 14. Aufl., Berlin.

2. Theoretische Grundlage

Das Grundgesetz implementiert den föderalen Gedanken in der Form des Bundesstaates, also in staatlicher Form.²⁴ Dabei kommen sowohl dem Gesamtstaat als auch den Gliedstaaten Staatlichkeit zu, wie z.B. Art. 30, 130 Abs. 3 GG aber auch Art. 7 Abs. 1 GG linguistisch andeuten und das Bundesverfassungsgericht selbst explizit festgestellt hat.²⁵ Trotz weitest gehender terminologischer Einigkeit in diesem Punkte auch in der Wissenschaft²⁶ sind die theoretischen Details bis heute unklar und heftig umstritten. Der Streit betrifft schon die Art der Staatlichkeit der Länder. Diese kann einerseits als eine der Verfassung vorausgehende, ursprüngliche Staatlichkeit konstruiert werden,²⁷ eine Ansicht, die auch das Bundesverfassungsgericht vertritt.²⁸ Logisch würde dies bedeuten, dass die Länder unabhängig vom Gesamtstaat die theoretischen Anforderungen an einen Staat erfüllen, nach gängiger und auf Georg Jellinek zurückgehender Lehre²⁹ also Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt besitzen.³⁰ Wer hieran zweifelt – z.B. aufgrund der Konstruktion der Landesbevölkerung als Teilvolk des Bundes statt der Konstitution einer Landesstaatsbürgerschaft³¹ – mag die Länder allenfalls als Staaten im Sinne des Grundgesetzes einordnen.³² Trotzdem gesteht auch diese Ansicht den Ländern das Recht zu, ihre eigene Ordnung durch Landesverfassungsrecht zu regeln, ein Recht, das auch als „Verfassungshoheit“ oder „Verfassungsautonomie“ bezeichnet

24 *Isensee, Josef* 2008: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Handbuch des Staatsrechts VI, § 126 Rn. 2; zur Begrifflichkeit vgl. auch *Maier, Hans* 1990: Der Föderalismus – Ursprünge und Wandlungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), Jg. 115, 213 ff.

25 BVerfG 36, 342, 360 f.; BVerfG 64, 301, 317; BVerfG 72, 330, 388.

26 Vgl. z.B. *Pieroth, Bodo* 2009: Art. 20 Rn. 17, in: *Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.)* 2009: Grundgesetz 10. Aufl., München; *Graf Vitzthum, Wolfgang* 1988: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler (VVDStL) Jg. 46, S. 7, 24 f.

27 Vgl. *Dittmann* 2008 (Fn. 8), § 127 Rdn. 9; *Maunz, Theodor* 1990: Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Ländern, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 94 Rdn. 3; vgl. auch *Menzel* 2002 (Fn. 4), S. 127 ff.

28 Seit BVerfG 1, 14, 34; vgl. BVerfG 36, 342, 360 f.; BVerfG 60, 175, 207.

29 *Jellinek, Georg* 1959: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin, S. 394 ff.; vgl. aus Sicht des Völkerrechts auch Art. 1 der Panamerikanischen Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten 1934, American Journal of International Law Jg. 28 Supplement, S. 75; *Verdross, Alfred/Simma, Bruno* 1984: Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin, S. 223 ff.

30 Auch Vertreter dieser Ansicht würden jedoch wohl nicht so weit gehen, ohne weiteres völkerrechtliche Regeln zwischen den Ländern anzuwenden oder ein Selbstbestimmungsrecht der Länder anzunehmen. Vgl. zu dem Problem BVerfG 1, 14, 50 sowie *Tomuschat, Christian* 1975: Die Auslegung von „Zwischenländerrecht“, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) Band 28, S. 453, hier S. 453 f.

31 Vgl. allerdings Art. 6 bis 8 Verfassung Bayern, die praktisch mangels Ausführungsgesetz nicht relevant wurden.

32 *Isensee* 2008 (Fn. 24), § 126 Rn. 47, 69; im Zusammenhang zur Diskussion über die Staatlichkeit steht die im Ergebnis fruchtlose Diskussion um den Begriff der Souveränität als vorgebliches Attribut der Staatlichkeit und ihre Aufteilung im Bundesstaat; vgl. *Oeter, Stefan* 1998: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaat, Tübingen, S. 381 ff.; zur Souveränität im Allgemeinen: *Jellinek* 1959 (Fn. 29), S. 435 ff.; *Grimm, Dieter* 2009: Souveränität: Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin.

wird. Dass auch Zweifler an der echten Staatlichkeit der Länder ihnen das Recht zur Verfassungsgebung zubilligen, ist dem Grundgesetz geschuldet, das z.B. in Art. 142 GG von der Existenz von Landesverfassungen ausgeht. Wie das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG zeigt, ist die Verfassungsautonomie der Länder jedoch nicht grenzenlos, sondern Landesverfassungen müssen sich an den vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmen halten. Art. 28 Abs. 1 GG kommt dabei nach herrschender Auffassung eine Doppelfunktion zu: einerseits beschränkt er die Verfassungsautonomie der Länder, andererseits erkennt er damit die Befugnis der Länder (innerhalb der Vorgaben des Grundgesetzes) zur freien Gestaltung ihrer Verfassung an.³³ Der Streit über die Staatlichkeit der Länder setzt sich bei den Grundlagen ihrer verfassungsgebenden Gewalt fort. Wer Länder als originär staatlich ansieht, muss ihnen einen *pouvoir constituant* zugestehen, mag dieser auch durch bundesverfassungsrechtliche Vorgaben eingeschränkt sein.³⁴ Wer schon die Staatlichkeit der Länder als nur grundgesetzliche und nicht originäre ansieht, wird auch die Existenz eines *pouvoir constituant* ablehnen und demgegenüber die Begrenzung der Verfassungsgebung durch das Grundgesetz betonen.³⁵ Im Ergebnis differieren die Ansichten hinsichtlich des zugestandenen Freiheitsgrades. Erstere stützt eine weiterreichende Gestaltungsfreiheit der Länder und sieht sich Schwierigkeiten bei der Begründung von Grenzen dieser Freiheit ausgesetzt; letztere hingegen tendiert zur Einschränkung der Gestaltungsfreiheit, da sie ja ohnehin keine (echte) verfassungsgebende Gewalt am Werk sieht.

Es ist fraglich, ob die Diskussion um die originäre Staatlichkeit der Länder zu hilfreichen Erkenntnissen führt. Die Einordnung der Bundesländer in die Terminologie eines souveränen Staats nach Bodin brächte nur dann einen Erkenntnisgewinn, wenn man bereit wäre, aus dieser Einordnung die Konsequenzen der Staatlichkeit zu ziehen. In der Praxis rekurriert man jedoch zur Beantwortung der relevanten rechtlichen Fragen hinsichtlich der Fähigkeiten der Bundesländer wieder auf das Grundgesetz. Es ist sachgerechter, bei der staatstheoretischen Einordnung der Länder bei dem Begriff „Gliedstaat“ zu verbleiben, eine Kategorie, die angesichts der über 200 Jahre zurückreichenden Geschichte der USA als eingeführt gelten darf. Diese Betonung des bundesstaatlichen Charakters fördert eine Betrachtung vom Standpunkt des Bürgers. Für diesen muss sich der Staat als Gesamtkonstrukt darstellen, dessen Rechtsordnung ihn, ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, widerspruchsfrei adressiert. Eine klare Normenhierarchie fördert dieses Ziel. Länder und Bund sind insofern Teil eines einheitlichen Gesamtkonstrukts,³⁶ Landes- und Bundesrecht adressieren den Bürger als einheitliche Rechtsord-

33 Vgl. BVerfG 36, 342, 360 f.; Tettinger 2005 (Fn. 4.), Art. 28 Rdn. 13; Dreier 2006 (Fn. 22), Rdn. 51.

34 Dittmann 2008 (Fn. 8), § 127 Rdn. 2; Maunz 1990 (Fn. 27), § 94 Rdn. 25 et seq.; Oeter 1998 (Fn. 32) S. 392.

35 Isensee 2008 (Fn. 24) Rdn. 83. Insofern ist es nur konsequent, dass Isensee den Ländern die Fähigkeit zum Treffen von politischen Grundentscheidungen abspricht. Widersprüchlich ist jedoch, dass er gleichzeitig in der Macht zur Verfassungsgebung das „Ursprüngliche“ der Staatsgewalt der Länder sieht; ebenda, Rdn. 80.

36 Vgl. Schmidt, Walter 1962: Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes, in: AöR, Jg. 87, S. 245, hier S. 295.

nung.³⁷ Die Bundesländer sind Gliedstaaten eines föderalen Systems. Diese nicht weiter hinterfragte Nomenklatur wäre im Sinne des unitarischen Elements des bundesrepublikanischen Föderalismus.³⁸

Die verfassungsstrukturelle Grundentscheidung für die Koexistenz von Bundes- und Landesverfassungsrecht ist von den Ländern angenommen worden. Alle 16 Länder haben Verfassungen erlassen,³⁹ die jetzt auch als solche bezeichnet werden.⁴⁰ Allerdings geht ihr Gebrauch der Verfassungsautonomie mit ihrem Bekenntnis zur Gliedstaatlichkeit einher.⁴¹

3. Das Homogenitätsprinzip aus der Sicht des Bundes

Auf den ersten Blick erscheint die von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG postulierte Beschränkung der Verfassungsautonomie der Länder unbedeutend: die Bestimmung stellt Homogenitätsanforderungen nur in Hinsicht auf die Existenz eines republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats auf und auch hier nur hinsichtlich der „Grundsätze“. All dies sollte, wie Stefan Oeter zu Recht feststellt, in der Bundesrepublik eine Selbstverständlichkeit sein.⁴² Das Bundesverfassungsgericht selbst befleißigt sich ebenfalls einer minimalistischen Rhetorik: nicht Uniformität von Bundes- und Landesverfassungen, sondern ein Mindestmaß an Homogenität sei das Ziel der Verfassungsnorm,⁴³ die insofern eng auszulegen sei.⁴⁴ Allerdings können die Beschwichtigungen des Bundesverfassungsgerichts nicht verhehlen, dass ihm die Methodik der Verfassungsauslegung gerade bei so unbestimmten Begriffen wie „demokratisch“ oder „Rechtsstaat“ eine Handlungspalette eröffnet, die von richterlicher Zurückhaltung zur Auferlegung sehr konkreter und detaillierter Verpflichtungen reicht.⁴⁵ Es kann durch

37 Vgl. insofern *Flume, Werner* 1992: Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Zweiter Band, Das Rechtsgeschäft, 4. Aufl., Berlin, S. 296.

38 *Hesse, Konrad* 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.

39 Die Verfassungen sind veröffentlicht in *Pestalozza, Christian (Hrsg.)* 2009: Verfassungen der deutschen Bundesländer, 9. Aufl., München.

40 Die Niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951 war als vorläufige Verfassung bezeichnet und wurde 1993 durch die Niedersächsische Verfassung ersetzt, die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein erhielt erst 1990 diesen Namen und wurde vorher als Landdessatzung bezeichnet. *Pestalozza* 2009 (Fn. 39), S. 229, 393.

41 Mit bedeutenden Unterschieden in den Formulierungen. Vgl. Art. 23 Abs. 2 Verf. BW; Art. 178 Verf. Bayern; Art. 1 Abs. 1-2 Verf. Berlin; Art. 1 Abs. 1 Verf. Bbg; Art. 64 LVerf. HBremen; Art. 1 Verf. HH; Art. 64 Verf. Hessen; Art. 1 Abs. 2 Verf. M-V; Art. 1 Abs. 2 Nds Verf.; Art. 1 Abs. 1 Verf. NRW; Art. 74 Abs. 1 Verf. R-P; Art. 60 Abs. 1 Verf. Saarland; Art. 1 Verf. Sachsen; Art. 1 Abs. 1 Verf. S-A; Art. 1 Verf. S-H; Art. 44 Abs. 1 Verf. Thüringen.

42 *Oeter* 1998 (Fn. 32), S. 392.

43 BVerfG 9, 268, 279; BVerfG 27, 44, 56; BVerfG 36, 342, 361; BVerfG 41, 88, 119; BVerfG 90, 60, 84 f.

44 BVerfG 90, 60, 85.

45 Vgl. zur Methodik der Verfassungsauslegung *Müller, Friedrich/Christensen, Ralph* 2004: Juristische Methodik, Band I: Grundlagen öffentliches Recht, 9. Aufl., Berlin, 41 ff. Zur Reichweite der richterlichen Rechtsfortbildung sei nur an das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Be-

richterliche Zurückhaltung bei der Auslegung die Landesautonomie fördern, aber auch durch extensive Auslegung unitarisierend wirken. Hinsichtlich des Homogenitätsprinzips lässt sich eine extensive Rechtsprechung in zweierlei Hinsicht feststellen: bei der Art und Weise der Wirkung von Art. 28 GG sowie bei der Bestimmung des Inhalts der Homogenitätsvorgaben.⁴⁶ Nur erstere, auf die sich die Kritik in der Literatur konzentriert, ist Gegenstand dieses Beitrags.

Art. 28 Abs. 1 GG wendet sich, indem er Vorgaben für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern aufstellt, zweifellos an die Landesgewalt, die ja Normgeber hinsichtlich eben dieser verfassungsmäßigen Ordnung ist. Die Länder werden an die Vorgaben gebunden. Konsequenter Weise dient Art. 28 Abs. 1 GG auch als Maßstab zur Überprüfung von Landesrecht durch das Bundesverfassungsgericht,⁴⁷ wobei bei Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 1 GG die Nichtigkeit der verstoßenden Norm ohne Rückgriff auf Art. 31 GG direkt aus Art. 28 Abs. 1 GG folgt.⁴⁸ Da die Bestimmung dem Landesverfassungsgeber einen weiten Rahmen zum Tätigwerden belässt, wird sie mit einer ebenso linguistisch misslungenen wie unnötigen Wortdoppelung⁴⁹ als „Normativbestimmung“ bezeichnet. Sinnvoller ist der Terminus „Durchgriffsnorm“, da die Bestimmung bundesrechtliche Vorgaben für die öffentliche Gewalt des Landes trifft und somit auf die Ebene des Landes durchgreift.⁵⁰ Dem Versuch der Ausdehnung des Kreises der aus Art. 28 Abs. 1 GG Berechtigten hat der zweite Senat

standteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts erinnert; vgl. z.B. *Albers, Marion* 2005: Informationelle Selbstbestimmung, Baden-Baden.

- 46 Schon die Formulierung, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den genannten Grundsätzen „im Sinne dieses Grundgesetzes“ entsprechen muss, bietet einen Ansatzpunkt für eine extensive Auslegung der Prinzipien; vgl. *Löwer, Wolfgang* 1995: Art. 28, in: *von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.)* 1995: Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., Rdn. 15; vgl. zur extensiven Auslegung des Inhalts der Bestimmung selbst die Anwendung von Art. 48 Abs. 3 GG auf das Land über Art. 28 Abs. 1: BVerfG 40, 296, 319; BVerfG 98, 145, 160; enger nun BVerfG 102, 224 (ohne ausdrückliche Aufgabe der alten Rechtsprechung).
- 47 *Menzel* 2002 (Fn. 4), S. 245.
- 48 Herrschende Meinung, vgl. *Löwer* 1995 (Fn. 46), Rdn. 13; zum Verhältnis von Art. 31 und Art. 28 GG siehe auch BVerfG 36, 342, 362 ff.; *Bartlspurger, Richard* 1990: Das Verfassungsrecht der Länder in der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung, in: *Handbuch des Staatsrechts IV*, § 96, Rdn. 22, 26.
- 49 Kritisch zu der Wortschöpfung auch *Sachs, Michael* 1993: Die Landesverfassung im Rahmen der bundesstaatlichen Rechts- und Verfassungsordnung, *Thüringer Verwaltungsblätter*, S. 121, hier S. 122.
- 50 Wie in Fn. 4 angedeutet, wird die Terminologie nicht eindeutig verwandt. In der Literatur finden sich zahlreiche Abweichungen im Detail. So unterscheidet *Rozek* zwischen in den Ländern als Bundesverfassungsnormen geltendem Recht wie Art. 1 Abs. 3 GG (Durchgriffsnormen) und für die Länder geltenden Normen (Normativbestimmungen) wie Art. 28 Abs. 1 GG. Die Unterscheidung leuchtet nicht ein. Geltung in und Geltung für die Länder sind deckungsgleich, wenn, wie bei *Rozek* angenommen, in beiden Fällen Normadressat das Land ist, eine Berufung von Individuen auf die Norm ausscheidet und doch die Norm Prüfungsmaßstab für Landesrecht darstellt; vgl. *Rozek, Jochen* 1993: Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte: Zugleich ein Beitrag zum Phänomen der in die Landesverfassung hineinwirkenden Bundesverfassung, Baden-Baden, S. 106.

des Bundesverfassungsgerichts schon 1952 einen Riegel vorgeschoben. Zwei Mitglieder des Südschleswigschen Wählerverbandes griffen das Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein per Verfassungsbeschwerde an und beriefen sich, um die Anforderung der Verletzung eines Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts aus § 90 BVerfGG zu erfüllen, auf Art. 38 GG, der Wahlrechtsgrundsätze für den Bundestag aufstellt. Ihr Argument lautete, dass Art. 28 Abs. 1 GG insoweit den Anwendungsbereich des Art. 38 GG ausweite. Das Bundesverfassungsgericht lehnte dies ausdrücklich ab: nur der Bund, nicht jeder Wähler, könne aus einer Verletzung des Art. 28 Abs. 1 Rechte herleiten.⁵¹ Schließlich entspannt sich an Art. 28 GG eine heftige, unter dem Titel „Bestandteiltheorie“ oder „Hineinwirkungslehre“ geführte Diskussion, ob Art. 28 Abs. 1 GG nur die öffentliche Gewalt der Länder bindet oder gar als Bestandteil des Landesverfassungsrechts zu gelten habe. Ausgangspunkt der Diskussion ist wiederum das obige Urteil zum Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein. Auch der Südschleswigsche Wählerverband selbst wollte sich gegen das Landeswahlgesetz zur Wehr setzen. Als politische Partei berief er sich auf die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 37 der damaligen Landessatzung (heute Landesverfassung), die (Landes-) verfassungsstreitigkeiten gemäß § 13 Nr. 10 BVerfG und Art. 99 GG dem Bundesverfassungsgericht zuwies. Allerdings bedurfte die Partei hierzu der Ausstattung mit eigenen Rechten durch die Landessatzung oder in einer Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung. Die Landessatzung erwähnte Parteien jedoch nicht. Das Bundesverfassungsgericht löste das Problem über einen Kunstgriff und erklärte, dass Art. 21 GG unmittelbar auch für die Länder gelte, ja – mehr als das – zugleich Bestandteil der Landesverfassung sei. „Die Verfassung der Gliedstaaten eines Bundesstaates ist [...] nicht in der Landesverfassungsurkunde allein enthalten, sondern in sie hinein wirken auch Bestimmungen der Bundesverfassung. Beide Elemente zusammen machen erst die Verfassung des Gliedstaates aus, um deren Auslegung ein Verfassungsstreit entbrennen kann.“⁵² In einer späteren, wiederum in einem Verfahren nach Art. 99 GG, § 13 Nr. 10 BVerfG in Verbindung mit Art. 37 Landessatzung Schleswig-Holstein ergangenen Entscheidung,

zitiert das Bundesverfassungsgericht diese Aussage, um danach festzustellen, dass Art. 69 Abs. 2 GG nicht zu den gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Länder verbindlichen Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats gehört.⁵³ Damit scheint das Bundesverfassungsgericht von einer Hineinwirkung auch des Art. 28 Abs. 1 GG auszu-

51 BVerfG 1, 208, 236 f., BVerfG 99, 1, 8; *Rozek* führt diese Argumentation als Beleg gegen die Hineinwirkungslehre an, weil das Bundesverfassungsgericht seine Argumentation mit dem Satz „Art. 28 gilt nicht in den Ländern mit der Wirkung, dass er unmittelbare Rechte des einzelnen Wählers kraft Bundesrecht begründen würde.“ beginnt. Dem kann nicht beigespflichtet werden. Wie *Menzel* richtig feststellt, ging es dem Gericht nur um die Frage des subjektiven Rechts des einzelnen Wählers; vgl. *Rozek* 1993 (Fn. 50), S. 108 f.; *Menzel* 2002 (Fn. 4), S. 245.

52 BVerfG 1, 208, 232; diese Rechtsprechung wurde zuletzt noch von BVerfG 103, 332, 352 f. bestätigt.

53 BVerfG 27, 44, 55 f.

gehen.⁵⁴ Ein Teil der Literatur lehnt dieses Verständnis der Rechtsprechung ab. Dabei berufen sich die Autoren darauf, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1952 feststellte, das Homogenitätsgebot gelte nicht „in den Ländern“, sondern lege den Ländern Pflichten auf.⁵⁵ Art. 28 Abs. 1 GG konstituiere also kein Landesverfassungsrecht, nicht einmal die vom Verfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung praktizierte⁵⁶ Überprüfung einfachen Landesrechts an Art. 28 Abs. 1 GG sei möglich,⁵⁷ als einziger Durchsetzungsmechanismus für Art. 28 Abs. 1 GG verbleibe die Bundesaufsicht. Andere Autoren gehen nicht so weit, versuchen jedoch den Übergriff des Bundesverfassungsrechts auf das Landesverfassungsrecht, den die Hineinwirkungslehre darstellt, abzumildern und mit dem grundsätzlichen Gedanken des Trennungspostulat von Landes- und Bundesverfassungsraum in Einklang zu bringen. In Wirklichkeit postuliere die Hineinwirkungslehre nicht die befohlene Inkorporation von Bundesverfassungsrecht in das Landesverfassungsrecht „von oben her“ sondern stelle eine mit dem Trennungspostulat vereinbare systemimmanente Interpretation des Landesverfassungsrechts dar.⁵⁸ Allerdings scheint hier der Wunsch Vater des Gedankens: Wenn nach dem Bundesverfassungsgericht Bundesverfassungsrecht in Auslegung desselbigen Teil des Landesverfassungsrechts darstellt, geht es letzten Endes um eine Inkorporation von oben her. Mit eben diesem Argument lehnt die herrschende Ansicht in der Literatur die Hineinwirkungslehre als Verletzung des Trennungsgebots ab.⁵⁹ Menzel weist darauf hin, dass diese Verletzung des Trennungsprinzips die demokratische Legitimation gefährde, indem dem Landesverfassungsgeber seine Verantwortung für das Landesverfassungsrecht genommen werde, zudem ohne Notwendigkeit, da eine bundesverfassungsrechtliche Norm von sich heraus und ohne ihre Anwendung als Landesverfassungsrecht in der Lage sei, die öffentliche Gewalt auch der Länder zu binden.⁶⁰

In der Tat stellt sich die Frage der Notwendigkeit der Hineinwirkungslehre, wo doch die entsprechenden Normen auch als bundesverfassungsrechtliche die Landesgewalt binden. Der Hintergrund der Hineinwirkungslehre ist prozessrechtlich-kompetenzieller Art. Das Bundesverfassungsgericht entwickelte seine Hineinwirkungslehre im Wesentlichen in Verfahren nach Art. 99 oder Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Var. GG, also Verfahren, in denen das Bundesverfassungsgericht als Landesverfassungsgericht tätig wird, oder bei Landesstreitigkeiten subsidiär zu einem anderen Rechtsweg.⁶¹ Landesverfassungs-

54 So auch *Bothe, Michael* 1989: Art. 28, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Rdn 15.

55 BVerfG 1, 208, 236 f.

56 *Bothe* 1989 (Fn. 54).

57 *Sachs* 1993 (Fn. 49).

58 *Grawert, Rolf* 1987: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, Neue Juristische Wochenschrift, S. 2329, hier: S. 2331. *Graf Vitzthum* 1988 (Fn. 26), S. 11.

59 *Pieroth* 2009 (Fn. 26), Art. 28 Rdn. 1; *Tettinger* 2005 (Fn. 4), Art. 28 Rdn. 32; *Löwer* 1995 (Fn. 46), Art. 28 Rdn. 7.

60 *Menzel* 2002 (Fn. 4), S. 157; auch das Bundesverfassungsgericht argumentiert im 103. Band bei Ablehnung eines Hineinlesens damit, dass dies angesichts der Bindung der Länder an die in Frage stehende Norm unnötig sei; BVerfG 103, 332, 352 f.

61 *Rozek* 1993 (Fn. 50), S. 157.

gerichte sind jedoch bei ihrer Prüfung auf die Anwendung von Landesverfassungsrecht als Prüfungsmaßstab beschränkt,⁶² mit der Ausnahme der inzidenten Prüfung, ob der Prüfungsmaßstab des Landesverfassungsrechts mit dem Grundgesetz vereinbar ist.⁶³ Bundesverfassungsrecht als solches prüfen sie nicht. Die Hineinwirkungslehre indes lässt Bundesverfassungsrecht als Landesverfassungsrecht wirken und eröffnet so seine Anwendbarkeit durch das Landesverfassungsgericht.⁶⁴ Hier zeigt sich der Formalismus der Ablehnung der Hineinwirkungslehre und der daraus folgenden Beschränkung der Wirkungskraft einer Norm auf einen Durchgriff: Landesverfassungsgerichte könnten die entsprechende Norm nicht als Prüfungsmaßstab anwenden und kämen so unter Umständen zu einem Ergebnis, das der Bindung der öffentlichen Gewalt des Landes an die Norm widerspricht. Soweit für das Verfahren ein Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht offen steht, kann dieses Ergebnis durch die Wahl des richtigen Forum für den Rechtsstreit vermieden werden. Wo dies nicht der Fall ist oder das falsche Forum gewählt wurde, opfert die Ablehnung der Hineinwirkungslehre die Rechtssicherheit der effizienten Durchsetzung des Grundgesetzes dem (allerdings nach dieser Ansicht ebenfalls vom Grundgesetz vorgegebenen) Trennungsprinzip.⁶⁵ Das Trennungsprinzip begründet jedoch kein schützenswertes Interesse an verfassungswidrigen Gerichtsentscheidungen. Die Kritik Menzels schießt weit über das Ziel hinaus: dem Landesverfassungsgeber wird keine demokratietheoretisch relevante Verantwortung für das Landesverfassungsrecht genommen, wenn eine ihn ohnehin bindende Norm auch von Landesverfassungsgerichten durchgesetzt wird. Dem Schutz der Verfassungsautonomie des Landesverfassungsgebers kann die Literatur einen größeren Dienst erweisen, wenn sie sich auf die korrekte Bestimmung des (beschränkten) Inhalts der Homogenitätsvorgaben konzentriert, als wenn sie die effiziente Durchsetzung bestehender Bindungen angreift.

Die effektive Durchsetzung des Homogenitätsprinzips lässt sich alternativ über die Kompetenz der Landesverfassungsgerichte zur inzidenten Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des landesverfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabs sicherstellen. Ansatzpunkt hier ist eine Interpretation des Normbefehls des Art. 28 Abs. 1 GG dahin, dass er dem Landesverfassungsgeber auferlegt, die Landesverfassung mit Art. 28 Abs. 1 GG in

62 BVerfG 103, 332, 350 f.; *Rozek* 1993 (Fn. 50), S. 284 f.; *Burmeister, Joachim* 1983: Vorlagen an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 3 GG, in: *Starck, Christian/Stern, Klaus (Hrsg.)* 1983: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband II, S. 399, hier S. 435.

63 BVerfG 103, 332, 352; *Rozek* 1993 (Fn. 50), S. 58 ff. Umgekehrt und außerhalb des Bereichs des Art. 99 GG ist das Bundesverfassungsgericht nicht zur Anwendung von Landesverfassungsrecht als Prüfungsmaßstab berechtigt. BVerfG 41, 88, 118 f.

64 BVerfG 103, 332, 352 f.; *Grawert* 1987 (Fn. 58), S. 2331; Dietlein et al. nennen daher die Hineinwirkungslehre eine „unverhüllte Zweckkonstruktion“. *Dietlein, Johannes/Burgi, Martin/Hellermann, Johannes* 2009: Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, München, 3. Aufl., S. 9 f.

65 Konsequenz dieser Ansicht ist allerdings, dass Landesverfassungsgerichte in die Landesverfassung hineinwirkendes Bundesverfassungsrecht unter Umständen in der Praxis anders auslegen, als das Bundesverfassungsgericht. Daneben kann das Argument der Entlastung des Verfassungsgerichts eine Rolle spielen. So bei föderalen Problemen im Grundrechtebereich *Tietje, Christian* 1999: Die Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit im föderalen System Deutschlands in der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG, in: *AöR*, Jg. 124, S. 283, hier S. 304.

Übereinstimmung zu bringen. Wo das Landesverfassungsrecht Art. 28 Abs. 1 GG korrekt verwirklicht, findet eine Überprüfung am Landesverfassungsrecht statt. Wo das Landesverfassungsrecht Art. 28 Abs. 1 GG nicht korrekt umsetzt, ist der Prüfungsmaßstab des Landesverfassungsrechts verfassungswidrig und eine verfassungskonforme Auslegung würde Art. 28 Abs. 1 GG in das Landesverfassungsrecht hineinlesen.

4. Homogenität aus Sicht des Landes

Die Frage der Hineinwirkung des bundesverfassungsrechtlichen Art. 28 Abs. 1 GG wird in der Praxis dadurch entschärft, dass die primär anwendbaren landesverfassungsrechtlichen Normen in der Regel den republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaatscharakter des jeweiligen Landes festlegen⁶⁶ und sich die Auslegung der Bestimmungen dank der Leuchtturmwirkung des Grundgesetzes an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Literatur zum Grundgesetz orientiert. Auch insofern lässt sich von einer Verschränkung der Verfassungsräume reden.

Als Beispiel soll die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstem Bundesland⁶⁷ kurz dargestellt werden. Schon der Verfassungstext des Landes enthält einen expliziten Verweis auf die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes, allerdings nur in Art. 69 der Verfassung im Rahmen der „Ewigkeitsgarantie“, also des Verbots einer Änderung, die im Widerspruch zu diesen Grundsätzen steht. Die entsprechende Bestimmung wurde 2002 eingeführt.⁶⁸ Eine explizite Festlegung der entsprechenden Prinzipien selbst enthält die Verfassung nicht, jedoch normieren eine ganze Reihe von Bestimmungen Aspekte der Homogenitätsgrundsätze: Art. 2 erwähnt Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheide und ist damit dem Demokratieprinzip zuzuordnen, Art. 3, der die Gewaltenteilung fest schreibt, gehört zum Rechtsstaatsprinzip. Aber auch andere Bestimmungen verwirklichen Vorgaben des Homogenitätsprinzips bzw. der Ausformung, die das Prinzip durch das Bundesverfassungsgericht erhalten hat – wie z.B. Art. 33 bezüglich der Wahlprüfung.⁶⁹ Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen ging über diese verfassungsrechtlichen Vorgaben hinaus und schloss sich der Hineinwirkungslehre des Bundesverfassungsgerichts explizit an. So heißt es in einem Urteil aus dem Jahr 1999: „Art. 21 GG gilt nicht nur für den Bereich des Bundes. Seine Grundsätze gelten viel-

66 In diesem oder sehr ähnlichen Wortlaut vgl. Art. 23 Abs. 1 Verf. BW; Art. 1 Abs. 1, 2, 3 Abs. 1 Verf. Bayern; Art. 2 Abs. 1 Verf. Bbg; Art. 3 Abs. 1 Verf. HH; Art. 2 Verf. M-V; Art. 1 Abs. 2 Nds Verf.; Art. 60 Abs. 1 Verf. Saarland; Art. 1 Verf. Sachsen; Art. 2 Abs. 1 Verf. S-A; Art. 44 Abs. 1 Verf. Thüringen.

67 Daten hierzu finden sich im gemeinsamen Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, <http://www.statistik-portal.de> (19.4.2011).

68 *Schönenbroicher, Klaus* 2010: Art. 1, in: *Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.)* 2010: Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar, Siegburg, Rdn. 21.

69 Vgl. im Detail *Thesling, Hans-Josef* 2010: Art. 33, in: *Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.)* 2010 (Fn. 68), Rdn. 3; *Löwer, Wolfgang* 2002: Art. 33, in: *Löwer, Wolfgang/Tettinger, Peter (Hrsg.)* 2002: Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart, Rdn. 7 ff.

mehr als Landesverfassungsrecht unmittelbar auch in den Ländern“. Auch für das Homogenitätsprinzip gilt die Hineinwirkung: „Die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl werden ebenso wie die anderen Wahlrechtsgrundsätze im Bereich der Länder und Gemeinden durch das objektiv-rechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet, dessen Geltung als Landesverfassungsrecht Art. 1 Abs. 1 LV vermittelt.“⁷⁰ Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs wird die Hineinwirkungslehre im Bereich des Homogenitätsprinzips also über Art. 1 Abs. 1 LV vermittelt, der bestimmt, dass Nordrhein-Westfalen ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland ist. Diese Rechtsprechung ist in der Literatur nicht nur mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen worden.⁷¹ Der Verfassungsgerichtshof hat seine Rechtsprechung und insbesondere die Geltung des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 GG als Landesverfassungsrecht allerdings ausdrücklich bestätigt.⁷² Die Übernahme der Hineinwirkungslehre durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen gründet sicherlich einerseits auf der Tatsache, dass das Gericht der Autorität des Bundesverfassungsgerichts folgt. Auch die Sozialisierung deutscher Juristen im Bundes- nicht im Landesverfassungsrecht mag eine Rolle spielen. Darüber hinaus sollte allerdings nicht übersehen werden, dass die Ablehnung der Hineinwirkungslehre eine nicht existierende Freiheit postuliert: der Verfassungsgerichtshof könnte zwar anhand der eigenen Verfassung zu einem anderen Ergebnis kommen als durch Anwendung von Art. 28 Abs. 1 GG, würde sich damit allerdings in Widerspruch zu einer Norm setzen, an die die öffentliche Gewalt des Landes gebunden ist. Die Übernahme der Begründungsschema des Bundesverfassungsgerichts verhindert ein solches Ergebnis.

5. Fazit

Die Diskussion um den deutschen Bundesstaat bedarf der ständigen Rückanbindung an die Realität. Allzu oft wiederholen Literatur und Rechtsprechung eingeführte Formeln, die bei genauerer Betrachtung zunehmend sinnentleert sind. So zeigt eine Betrachtung des Homogenitätsprinzips im deutschen Bundesstaats, dass Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht nicht getrennte Verfassungsräume darstellen, sondern ineinander verschränkt sind. Dies gilt einerseits schon aus Sicht des Bundesrechts, da Normen des Grundgesetzes die öffentliche Gewalt der Länder binden oder gar in Landesverfassungsrecht hineinwirken. Andererseits wird die Verschränkung verstärkt durch die Länder selbst, die sich sowohl bei der Verfassungsgebung als auch bei der Auslegung durch Landesverfassungsgerichte an Bundesverfassungsrecht orientieren und damit auf einen

70 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Deutsches Verwaltungsblatt 1999, S. 1271.

71 Vgl. z.B. *Schönenbroicher* 2010 (Fn. 68) Rdn. 22; *Dietlein/Burgi/Hellermann* 2009 (Fn. 64), S. 7; Tettinger hingegen folgt der Übernahme der Prinzipien des Art. 28 I GG durch die Betonung der Gliedstaatlichkeit in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen: *Tettinger, Peter* 2002, Art. 1, in: *Löwer/Tettinger (Hrsg.)* 2002 (Fn. 69), Rdn. 34, 37

72 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Die Öffentliche Verwaltung 2009, 676.

Teil ihrer Verfassungsautonomie in der Praxis freiwillig verzichten. Die in der Literatur vielfach geäußerte Kritik an der Hineinwirkungslehre als Verstoß gegen die Verfassungsautonomie der Länder und das Trennungsprinzip hingegen geht fehl. Die Hineinwirkungslehre fordert nichts anderes als eine effizientere Durchsetzung von Normen, an die die öffentliche Gewalt der Länder ohnehin und unstreitig gebunden ist.

3. Beiträge zum deutschen Föderalismus

Gesetzgebungsqualität durch Föderalismus in bewegten Zeiten

Claus-Peter Clostermeyer/Astrid Exo¹

1. „Immer in Eile“

Politik vollzieht sich heute zu großen Teilen durch Gesetzgebung. Das Gesetzgebungsverfahren hat damit nicht nur eine eher formal-technische, sondern eine eminent politische Bedeutung. Dies gilt auch für das Zusammenspiel von Erster und Zweiter Kammer in einem parlamentarischen Zwei-Kammer-System. Bundesstaatlich akzentuiert wird dies durch die deutsche Ausprägung dieses Systems, in dem die Zweite Kammer als „Länderkammer“ konstituiert ist. Das im Grundgesetz vorgesehene und in der Staatspraxis zum Tragen kommende Gesetzgebungsverfahren muss sich über das Demokratieprinzip hinaus auch an weiteren Verfassungsgrundsätzen wie Bundesstaats- und Rechtsstaatsprinzip messen lassen. Verfahren sind systemtheoretisch durch die Reduktion von Komplexität und die Herstellung verbindlicher Entscheidungen eine Schlüsselkategorie moderner Gesellschaften. Das Gesetzgebungsverfahren kann als „die Form, in der das politische System zu seiner eigenen Legitimation beiträgt“² gesehen werden.

Auffallend ist nun eine starke Verkürzung der Verfahren bei wichtigen Gesetzesvorhaben der letzten Zeit. Diese Lage bestand zum Beispiel bei der Gesetzgebung im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise, wo mit höchster Beschleunigung gearbeitet wurde. Aber auch bei anderen wichtigen Gesetzesvorhaben dieser Legislaturperiode wurde oft ein „fast track“ gewählt. Bundestagspräsident Norbert Lammert hat dieses Vorgehen aus parlamentarischer Sicht kritisch begleitet.³ Die Problematik betrifft auch die Zweite Kammer, den Bundesrat und damit die Länder. Die Notwendigkeit eines „alternativlosen“, schnellen Handelns kann dabei als Rechtfertigung dienen. Die Beschleunigung der Verfahren kann jedoch auch Mittel politischer Strategie und Taktik sein.

Das Gesetzgebungsverfahren sieht üblicherweise zwei Durchgänge im Bundesrat und drei Lesungen im Bundestag vor. Ein Problem entsteht, wenn die Behandlung eines Gesetzesvorhabens im Bundesrat auf einen, den abschließenden Durchgang beschränkt wird. In dieser Situation kann nur der Gesetzesbeschluss des Bundestages akzeptiert oder aber ein Vermittlungsverfahren mit all seinen Unwägbarkeiten eröffnet werden. Im Folgenden wird die rechtliche Problematik dieses Vorgehens zu zeigen sein. Dargestellt

- 1 Die Verfasser danken Frau Rechtsreferendarin *Dr. Franziska Kraus* für die Analyse ausgewählter Gesetzesvorhaben.
- 2 *Luhmann, Niklas* 1978: Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl., Darmstadt und Neuwied, S. 199.
- 3 „...mehr parlamentarisches Selbstbewusstsein auch gegenüber so manchen Regelungsabsichten und Zeitplänen der Regierung“ in: *Der Tagesspiegel* vom 30. Oktober 2010; hierzu auch *Kremp, Herbert*: „Politik sollte nicht im Schweinsgalopp Entscheidungen treffen“ in: *Die Welt* vom 25. August 2010 und *Buschmann, Marco* in: *Der Tagesspiegel* vom 13. Februar 2011, der eine „bewusste Entschleunigung“ des parlamentarischen Verfahrens als Instrument der Qualitätssicherung und der Beteiligung der Öffentlichkeit hervorhebt.

werden andere Möglichkeiten, um - soweit notwendig - eine Beschleunigung zu erzielen. Gesucht werden sollte nach Rahmenbedingungen, mit denen Gesetzgebung zeitlich angemessen und rechtlich einwandfrei ans Ziel gelangen und ein Höchstmaß an Qualität erzielt werden kann.

2. Die Regeln und die Ausnahmen

Zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens finden sich zahlreiche Vorgaben auf den verschiedensten Normebenen. Art. 76 bis 78 GG regeln die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens und die Beratung und Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat in der Verfassung. Näheres findet sich dazu in den Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesrat (GO BR) und der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Über diese Regelungen hinaus hat sich eine Staatspraxis herausgebildet, die im Regelfall ein reibungsloses Zusammenspiel der Verfassungsorgane Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat sichert. So wird zum Beispiel der Sitzungskalender des Bundesrates auf den des Bundestages abgestimmt, und die Zuleitung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung und Gesetzesbeschlüssen des Bundestages an den Bundesrat erfolgt so, dass die im Grundgesetz vorgesehenen Fristen für eine Stellungnahme bzw. die Anrufung des Vermittlungsausschusses gewahrt werden können.

Dieser Gesamtkomplex stellt einen angemessenen und ausreichenden Rahmen für ein Gesetzgebungsverfahren dar, damit auf zeitliche Zwänge reagiert werden kann, ohne dass die Qualität leidet. Grundlage und Ausgangspunkt sollte dabei jedoch immer der „Idealtyp“ des Gesetzgebungsvorhabens sein, der zwei Durchgänge im Bundesrat und drei Lesungen im Bundestag umfasst. Neben verschiedenen Möglichkeiten, das Verfahren auf dieser Grundlage zu beschleunigen, werden jedoch auch immer wieder Gestaltungen gewählt, die verfassungsrechtlich eher zweifelhaft und im Ergebnis auch nicht immer zielführend sind.

2.1 „Idealtyp“ des Gesetzgebungsverfahrens

Die Gesetzgebungsplanung findet sich heute – jedenfalls für die wichtigsten Vorhaben – weitgehend im Koalitionsvertrag der die Regierung stellenden Parteien. Auf dieser Grundlage werden in den meisten Fällen durch die Bundesregierung Gesetzentwürfe beim Bundestag eingebracht.⁴ Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages sowie des Bundesrates spielen demgegenüber in der Praxis eine geringere Rolle. Der Prozess der Gesetzgebung beginnt mit einem so genannten Referentenentwurf des fachlich zuständigen Ressorts und wird dann nach den Vorgaben der GGO mit den anderen fachlich betroffenen Ministerien, mit Ländern und Verbänden, abgestimmt. Besteht Einigkeit über seinen Inhalt, so kommt er auf die Tagesordnung des Bundeskabinetts, wo er im Regelfall ohne Aussprache beschlossen wird (sog. TOP-1-Liste).

4 In der 16. Wahlperiode hat die Bundesregierung 535 der insgesamt 905 Gesetzentwürfe eingebracht. Linn, Susanne/Sobolewski, Frank 2010: So arbeitet der Bundestag, 23. Aufl., Rheinbreitbach, S. 77.

Als Regierungsentwurf wird die Vorlage zunächst dem Bundesrat zugeleitet (Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG). Dies wird als „erster Durchgang“ bezeichnet, für den im Regelfall sechs Wochen zur Verfügung stehen. Dabei befassen sich die fachlich zuständigen Ausschüsse des Bundesrates mit dem Gesetzentwurf und geben eine Beschlussempfehlung an das Plenum. Im Regelfall nimmt der Bundesrat auf dieser Grundlage inhaltlich Stellung zu einem Gesetzentwurf (Art. 76 Abs. 2 Satz 2 GG). Dabei kommt eine Vielzahl von Gesichtspunkten zum Tragen, so z. B. praktische Erfahrungen aus dem Gesetzesvollzug, finanzielle, föderale, rechtliche, aber auch politische Gesichtspunkte. Darauf antwortet die Bundesregierung mit einer Gegenäußerung, die sie zusammen mit dem Gesetzentwurf und der Stellungnahme des Bundesrates dem Bundestag zuleitet.

Im Bundestag wird der Gesetzentwurf nach der ersten Lesung im Plenum an die Ausschüsse überwiesen. In den Ausschüssen werden gegebenenfalls Änderungsanträge gestellt und Sachverständige angehört. Jeder Ausschuss gibt eine Beschlussempfehlung für die zweite Lesung im Plenum, der federführende Ausschuss berichtet darüber zusammenfassend und gibt sein Votum ab. Der Gesetzesbeschluss des Bundestages, die dritte Lesung, wird dann dem Bundesrat für den so genannten „zweiten Durchgang“ zugeleitet (Art. 77 Abs. 1 GG). Der Bundesrat entscheidet, ob er innerhalb von drei Wochen den Vermittlungsausschuss anruft (Art. 77 Abs. 2 GG) oder (bei einem Zustimmungsgesetz) zustimmt.

Gesetzentwürfe der Bundesregierung sind in der Praxis aus guten Gründen der Regelfall, weil in den Bundesministerien durch die fachliche Beschäftigung mit der Materie die größte Expertise zur Formulierung von Bundesgesetzen besteht. Durch die Stellungnahme des Bundesrates werden dann Erfahrungen und Anliegen der Länder vermittelt. Es besteht so für das Parlament die Möglichkeit, sich mit unterschiedlichen fachlichen, rechtlichen und politischen Aspekten frühzeitig auseinander zusetzen. Nicht zuletzt führt die gründliche Prüfung durch die jeweils sechzehn in den Ausschüssen des Bundesrates vertretenen Ministerien der Länder häufig zu Verbesserungen am Gesetzestext.

2.2 *Eilbedürftige Vorlagen*

Sowohl die Bundesregierung als auch der Bundesrat können eigene Vorlagen als besonders eilbedürftig bezeichnen. Bei Regierungsvorlagen hat dies zur Folge, dass die Bundesregierung ihren Gesetzentwurf bereits nach drei Wochen dem Bundestag zuleiten und die Stellungnahme des Bundesrates gegebenenfalls nachreichen kann. Dies ist in der Praxis allerdings nicht die Regel. Ein Beispiel war der Gesetzentwurf zur Regelung von De-Mail-Diensten. Dieser wurde - einigermaßen lapidar - als besonders eilbedürftig bezeichnet, „damit in Kürze De-Mail-Dienste auf Grundlage des Gesetzentwurfs angeboten werden können“.⁵ Gegenstück zu dieser Gestaltung ist die Möglichkeit des Bundesrates, „mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage“ nach Art. 76 Abs. 2 Satz 3 GG eine Frist von neun Wochen für seine Stellungnahme zu beantragen. Von dieser Mög-

5 BR-Drs. 645/10.

lichkeit macht der Bundesrat nur äußerst selten Gebrauch. Selbst bei schwierigen Änderungen des Grundgesetzes genügte in der Vergangenheit die Sechs-Wochen-Frist.

2.3 Fristverkürzungsbitten

Ein weiteres Instrument, mit dem eine zeitliche Straffung des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden kann, ist die Fristverkürzungsbitte. Bundesregierung oder Bundestag bitten in einem solchen Fall den Bundesrat darum, die Frist nach Art. 76 Abs. 2 Satz 2 bzw. Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG für die Behandlung einer Vorlage im Plenum zu verkürzen. Nach Behandlung im „Ständigen Beirat“, in dem nach § 9 GO BR die Bevollmächtigten der Länder „bei der Vorbereitung der Sitzungen und der Führung der Verwaltungsgeschäfte des Bundesrates“ mitwirken, wird diesen Bitten vom Präsidenten in aller Regel entsprochen. Im Durchschnitt geht es hier um 50 bis 60 Fälle im Jahr (im Jahr 2009 waren es 54 Fälle). Eine Analyse der Bundesratsdrucksachen ergibt Hinweise, dass es sich hier oft um die Umsetzung von EU-Richtlinien handelt, deren Frist bereits abgelaufen ist oder abzulaufen droht.

Diese Fristverkürzung kann sehr weitgehend sein und bis zu einem Verzicht auf Ausschussberatungen gehen. Üblicherweise bereiten die Ausschüsse die Beschlussfassung des Bundesrates vor (§ 39 Abs. 1 GO BR). Einen Verzicht auf Ausschussberatung sieht die Geschäftsordnung nicht vor. Es ist aber anerkannt, dass der Bundesrat Sachbeschlüsse fassen kann, ohne dass dazu Vorberatungen stattgefunden haben.⁶ § 39 Abs. 1 GO BR beschreibt also eher die Aufgabe der Ausschüsse und begründet nicht ein zwingendes Element des Bundesratsverfahrens. In der Geschäftsordnung des Bundestages ist dagegen die Möglichkeit, auf Ausschussberatungen zu verzichten, ausdrücklich in § 80 Abs. 2 Satz 1 vorgesehen. Einen solchen Verzicht kann der Bundestag nur mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder beschließen.

Ein Beispiel: Beim Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz⁷ („Griechenlandhilfe“), einem nur als Fraktionsinitiative eingebrachten Gesetzentwurf, wurde dem Bundesrat am 7. Mai 2010 unmittelbar nach der Schlussabstimmung im Bundestag das Gesetz noch für die laufende Sitzung zugeleitet. Hier hat kein Land widersprochen. Der Bundesrat entschied dann sofort, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen. Damit war das Gesetz zustande gekommen. Eine inhaltliche Befassung mit dem Gesetz zwischen Zuleitung und Abstimmung war nicht möglich, man musste also darauf setzen, dass sich die Bundesratsmitglieder schon vor der Zuleitung mit dem Gesetzentwurf auseinandergesetzt hatten. Der Gesetzentwurf des Bundestages datierte allerdings erst vom 3. Mai. An diesem Tag wurde er auch vom Bundeskabinett als Formulierungshilfe beschlossen. Noch am 5. Mai wurden im Haushaltsausschuss und im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union des Bundestages Änderungen beschlossen. Durch die Änderungen wurde ein gemeinsames Vorgehen mit den anderen Staaten der Eurozone und dem Internationalen Währungsfonds festgeschrieben. Die Landesregierungen konnten

6 Reuter, Konrad 2007: Praxishandbuch Bundesrat, 2. Aufl., Heidelberg, § 23 GO Rn. 29.

7 BT-Drs. 17/1544.

sich daher – selbst informell - nur zwei Tage mit dem zu erwartenden Gesetzestext beschäftigen, obwohl der Regelungsgegenstand denkbar komplex war und große finanzielle Auswirkungen haben kann. Nebenbei bemerkt galten ähnliche zeitliche Zwänge auch für die Mitglieder des Bundestages.

2.4 Parallelverfahren

Bei wichtigen eilbedürftigen Vorhaben veranlasst die Bundesregierung immer wieder, dass ein Regierungsentwurf zeitgleich mit dem ersten Durchgang im Bundesrat von den Regierungsfractionen als Gesetzesvorlage „aus der Mitte des Bundestages“ (Art. 76 Abs. 1 GG) eingebracht wird. Die beiden Verfahren laufen zunächst nebeneinander. Wenn dann die Beschlussfassung im Bundestag wunschgemäß rasch erfolgt, kann es vorkommen, dass der erste und zweite Durchgang im Bundesrat gleichzeitig stattfinden: Dem Bundesrat liegt dann ein Gesetzesbeschluss des Bundestages zur abschließenden Behandlung und ein Regierungsentwurf zur Stellungnahme vor. Die Stellungnahme zum Regierungsentwurf erledigt sich damit von selbst.

So geschah es etwa am 9. Juli 2010 beim Wehrrechtsänderungsgesetz 2010,⁸ durch das der Wehrdienst auf sechs Monate verkürzt wurde. Der Regierungsentwurf wurde dem Bundesrat am 28. Mai zugeleitet. Gemäß dem Sitzungskalender wurde die Vorlage fristgemäß in der Woche vom 21. Juni in den Ausschüssen behandelt. Bereits kurz zuvor, am 17. Juni, hatte aber der Bundestag das Gesetz bereits auf der Grundlage einer parallelen Fraktionsinitiative beschlossen. Anregungen des Bundesrates konnte der Bundestag somit nicht berücksichtigen. Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat haben in diesem Gesetzgebungsverfahren zu einem nicht ganz unbedeutenden Thema also eher nebeneinanderher agiert, als im bundesstaatlichen Zusammenspiel eine Regelung zu erarbeiten. Das Gesetz war als dringlich bezeichnet worden, da den Wehrpflichtigen schon in Aussicht gestellt worden sei, den Wehrdienst ab dem 1. Juli 2010 auf sechs Monate zu verkürzen. Andererseits setzte es eine Festlegung aus dem Koalitionsvertrag um, war also keine Reaktion auf ein überraschendes Ereignis. Bundesratspräsident Jens Böhrnsen kritisierte in der Bundesratssitzung, dass eine Stellungnahme des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren nicht mehr berücksichtigt werden konnte und so die Mitwirkungsrechte des Bundesrates verkürzt worden seien.⁹ Dass es auch anders geht, zeigt der Entwurf des Wehrrechtsänderungsgesetzes 2011, der die Aussetzung der Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 vorsieht, nun wieder als Regierungsentwurf beschlossen wurde und deshalb zunächst vom Bundesrat¹⁰ beraten werden konnte.

2.5 „Formulierungshilfen“

Noch weitergehend ist es, wenn die Bundesregierung ganz auf eine eigene Vorlage verzichtet und den Referentenentwurf im Kabinett als „Formulierungshilfe“ für die die

8 BR-Drs. 320/10 und 367/10.

9 Plenarprotokoll 873 des Bundesrates vom 9. Juli 2010, S. 249 B.

10 BR-Drs. 859/10.

Regierung tragenden Koalitionsfraktionen beschließt. Diese „Hilfe“ wird dann von den Fraktionen in aller Regel unverändert übernommen und im Bundestag eingebracht. In diesem Fall entfällt der erste Durchgang im Bundesrat völlig. Abzugrenzen davon ist die informelle Hilfestellung durch die Bundesministerien im Rahmen der parlamentarischen Beratung eines Gesetzentwurfs, mit denen politische Anliegen in Gesetzesform ausformuliert zur Verfügung gestellt werden. Dies ist mit Genehmigung des zuständigen Ministers erlaubt (§ 56 Abs. 3 GGO).

3. Gegenmittel Vermittlungsausschuss

Der Bundesrat muss sich den Gestaltungen, bei denen er um den ersten Durchgang gebracht wird, nicht fügen. Er kann durch die Anrufung des Vermittlungsausschusses eine gründliche Behandlung der Vorlagen erreichen. Auch eine grundsätzliche Klärung durch ein Organstreitverfahren wäre denkbar. In der Praxis bemüht sich der Bundesrat immer wieder um ein konsensuales Vorgehen. Inhaltliche Änderungsvorschläge kann der Bundesrat, wenn der erste Durchgang entfällt, nach einem Gesetzesbeschluss des Bundestages jedoch nicht anders als durch ein Vermittlungsbegehren einbringen. Soll dies vermieden werden, hat sich in der Vergangenheit die Praxis herausgebildet, dass sich der Bundesrat von der Bundesregierung durch Protokollerklärungen Änderungen des Gesetzes im Rahmen künftiger Gesetzesvorhaben zusichern lässt.

Ob die vermeintliche Beschleunigung durch die sofortige Einbringung im Bundestag tatsächlich zu einem früheren Abschluss der Gesetzgebung führt, ist bisweilen fraglich. Im Hinblick auf die Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes¹¹ zur Kürzung der Solarförderung - einer reinen Fraktionsinitiative vom 23. März 2010 - hat der Bundesrat am 26. März auf Antrag dreier Länder eine EntschlieÙung gefasst, mit der Eckpunkte der Reform umrissen wurden.¹² Diese EntschlieÙung hat so die Stellungnahme im fehlenden ersten Durchgang funktional ersetzt. Nach dem Gesetzesbeschluss des Bundestages am 6. Mai rief der Bundesrat dann am 4. Juni den Vermittlungsausschuss an. Unmittelbar vor der Sommerpause nahmen Bundestag und Bundesrat dann den Änderungsvorschlag des Vermittlungsausschusses am 8. bzw. 9. Juli an. Als Regierungsentwurf hätte die Vorlage nach einem ersten Durchgang am 5. Mai Mitte Mai in erster und Mitte Juni in zweiter und dritter Lesung im Bundestag behandelt werden können. In der Bundesratssitzung am 9. Juli hätte dann statt der Behandlung des Vermittlungsvorschlags der zweite Durchgang erfolgen können. Die einschließlich des Vermittlungsverfahrens benötigte Zeit entsprach in diesem Fall also der für das „normale“ Verfahren eines Regierungsentwurfs: Wenn der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten und der Bundestag diese aufgegriffen hätte, wäre das Gesetzgebungsverfahren zum selben Zeitpunkt abgeschlossen worden. Ob es auch Qualitätseinbußen gibt, wenn die Anliegen der Länder – jedenfalls soweit sie über die Mehrheit der Stimmen im Bundesrat

11 BT-Drs. 17/1147.

12 BR-Drs. 110/10 (Beschluss), insbesondere Ziffer 7.

verfügen – im Gesetzgebungsverfahren nicht von Anfang an artikuliert werden können, ist schwer zu belegen. Die Annahme liegt aber nahe, wenn man bedenkt, wie oft Bundesregierung und Bundestag ansonsten Anregungen des Bundesrates aufnehmen.

4. Verfassungsrechtliche Zweifel

Das Grundproblem einer angemessenen Beteiligung der Zweiten Kammer stellte sich bereits in der Weimarer Republik: Nach Art. 69 Satz 1 WRV bedurfte die Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung der Zustimmung des Reichsrates. Allerdings war keine Frist für das Zustimmungsverfahren im Reichsrat vorgesehen. Im Jahr 1930 räumte der Reichskanzler ein, dass Fälle, in denen die Reichsregierung aus zwingenden politischen Gründen den Weg der Initiativgesetzgebung des Reichstages veranlasst und dadurch die Mitwirkungsmöglichkeiten des Reichsrates einschränkt, Ausnahmen bleiben müssen.¹³ Im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates war zunächst vorgesehen, Gesetzesvorlagen der Bundesregierung Bundestag und Bundesrat gleichzeitig vorzulegen. Dann wurde Art. 69 Satz 1 WRV in bewusst abgeschwächter Form übernommen. Dagegen wandte sich Heinz Renner (KPD), der eine Superiorität des Bundesrates gegenüber dem Bundestag befürchtete.¹⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat 1971 - allerdings eher kursorisch - in seinem Beschluss zum Absicherungsgesetz festgestellt, dass die Koalitionsfraktionen den Gesetzentwurf einer Bitte der Bundesregierung entsprechend im Bundestag einbrachten¹⁵. Aus der „ungewöhnlichen Beschleunigung“ des Gesetzgebungsverfahrens ergäben sich aber keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Bundesrat habe, ohne die Frist auszuschöpfen, auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses verzichtet. Von einer verfassungswidrigen „Überspielung der Einlassungsfrist des Bundesrates“ könne deshalb keine Rede sein.¹⁶ Die Meinungen in der Literatur gehen in dieser Frage auseinander. Überwiegend werden Fraktionsinitiativen aufgrund von Formulierungshilfen der Bundesregierung aber nicht als verfassungswidrig angesehen.¹⁷

Die „Kommission Verfassungsreform des Bundesrates“ empfahl im Jahre 1992, Vorlagen aus der Mitte des Bundestages unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten, der dann

13 *Reuter* 2007 (Fn 6), Art. 50 Rn. 267.

14 Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 49. Sitzung am 9.2.1949, S. 652.

15 BVerfGE 30, 250 (253).

16 BVerfGE 30, 250 (261f).

17 Verfassungswidrig: *Reuter* 2007 (Fn. 6), Art. 50 Rn. 135; *Stettner, Rupert* 2006 in: *Dreier, Horst* 2006: Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., Tübingen; Art. 76 Rn. 13; Art. 76 Abs. 2 analog anwenden bei Beschluss der Bundesregierung: *Masing, Johannes* 2010 in: *von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian* 2010: Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, München, Art. 76 Rn. 101; *Schäfer, Hans* 1955: Der Bundesrat, Köln: Heymanns, S. 70; verfassungsgemäß: *Schürmann, Martin* 1990: Die Umgehung des Bundesrates im sog. „Ersten Durchgang“ einer Gesetzesvorlage, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 115, S. 45-63; *Maunz, Theodor* in *Maunz, Theodor/Dürig, Günter* 2010: Grundgesetz Kommentar, 60. Lieferung, München, Art. 76 Rn. 14; *Seifarth, Dennis* 2010: Verfahrene Gesetzgebung, in: Juristische Schulung, S. 790-795, S. 793.

innerhalb von sechs Wochen Stellung nehmen könne. Vor Ablauf dieser Frist dürfe der Bundestag keinen Gesetzesbeschluss über die Vorlage fassen.¹⁸ Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat befürwortete einen gleichlautenden Vorschlag ein Jahr später jedoch nicht. Die Vertreter des Bundestages waren überzeugt, dass Parallelverfahren so terminiert würden, dass die Stellungnahme des Bundesrates im ersten Durchgang in den Ausschüssen des Bundestages immer berücksichtigt werde.¹⁹ Schließlich stehe auch die besondere Stellung des Bundestages als Träger der Gesetzgebungsgewalt entgegen, da das Parlament in der Legitimationskette jedem anderen Organ vorgeschaltet und ihm in der Legitimationsdichte überlegen sei. Der Bundestag müsse daher Herr über die Behandlung von Anträgen aus seiner Mitte bleiben. Eine Praxis, die glaubt, ohne Stellungnahmen des Bundesrates auszukommen, begegnet gewichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Teilweise wird das Verbot von „Formulierungshilfen“ der Bundesregierung für die Koalitionsfraktionen auf das Rechtsstaatsprinzip gestützt: Der Gehalt des Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG werde negiert und verkomme zu einem bloßen Verfahrensvorschlag.²⁰ Das Grundgesetz treffe eine abschließende Regelung zum Gang des Gesetzgebungsverfahrens, es sei verfassungsrechtlich ausgeschlossen, weitere „Sonderfälle“ zu schaffen.²¹

Auch im Hinblick auf das auf Art. 38 Abs. 1 GG gestützte Demokratieprinzip ist dieses Vorgehen nicht über jeden Zweifel erhaben. Die demokratische Legitimation des Bundesrates als Organ, in dem ausschließlich die Mitglieder der Regierungen Stimmrecht haben, das sie auf der Grundlage einer Beschlussfassung ihrer Landesregierung ausüben (z. B. Art. 49 Abs. 2 LV Baden-Württemberg), steht außer Frage. Die Landtagswahlen, auf denen die Legitimation der Bundesratsmitglieder beruht, sind von gleicher demokratischer Qualität wie die Bundestagswahlen. Die mittelbare demokratische Legitimation des Bundesrates ist somit nicht von minderer Qualität gegenüber der Legitimation des Bundestages und rechtfertigt deshalb keine restriktive Interpretation der Befugnisse des Bundesrates.²²

Zu überlegen wären zumindest Bedingungen dafür, dass eine verkürzte Beteiligung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren zur Wahrung des Rechts auf Demokratie ausreicht.²³ Die öffentliche politische Debatte nicht nur im Bundesrat, sondern auch im Bundestag, wo sich die Abgeordneten mit den Argumenten des Bundesrates und der Länder auseinandersetzen können, wird durch Umgehung des ersten Durchgangs stark verkürzt. Das Bundesverfassungsgericht nennt das öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus.²⁴ Der Abgeordnete hat im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht abzu-

18 BR-Drs. 360/92, Rn. 30.

19 BT-Drs. 12/6000, S. 40.

20 *Reuter* 2007 (Fn. 6), Art. 50 Rn. 272.

21 *Reuter* 2007 (Fn. 6), Art. 50 Rn. 135.

22 *Reuter* 2007 (Fn. 6), Art. 50 Rn. 42.

23 So zur sog. Griechenlandhilfe *Knopp, Lothar* 2010: Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, *Neue Juristische Wochenschrift*, S. 1777-1782, S. 1781.

24 BVerfGE 70, 324 (355).

stimmen, sondern auch zu beraten. Eine Rolle kann dies auch für das Vermittlungsverfahren spielen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet, dass nur Themen aus dem bisherigen Gesetzgebungsverfahren in den Einigungsvorschlag einfließen dürfen. Ohne eine Stellungnahme des Bundesrates werden hier die Möglichkeiten für die Länder verkürzt.

Das Bundesstaatsprinzip dürfte im Hinblick auf die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes nach Art. 50 GG durch die Umgehung des ersten Durchgangs wohl nicht direkt verletzt sein. Insofern gehen die Normen zum Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 f GG) vor. Allerdings könnte es die Verfassungsorgantreue gebieten, Art. 76 Abs. 2 GG nicht zu umgehen. Zwar wird zum Teil die Meinung vertreten, dem Bundesrat verblieben hinreichend Einflussmöglichkeiten, so dass die Treuepflicht nicht verletzt sei.²⁵ Ein anderes Argument ist, dass die Verfassung es nicht ausdrücklich verbiete, dass Regierungsfractionen Gesetzentwürfe der Bundesregierung aufgreifen und als eigene Initiative im Parlament einbringen.²⁶ Andere Stimmen bezeichnen diese Vorgehensweise als rechtsmissbräuchlich: Das Gebot zur Organtreue sei bei einer ständigen Praxis verletzt.²⁷ Verfassungsorgantreue bedeutet, dass sich die einzelnen Organe nicht auf einen rein formalen Standpunkt stellen dürfen, die Verfassung verbiete ihr Vorgehen nicht ausdrücklich. Zu fordern ist vielmehr der Wille zur Zusammenarbeit nach dem Geist der Verfassung. Da das Grundgesetz keine weiteren Sonderfälle zur Beschleunigung von Gesetzentwürfen, die von der Bundesregierung beschlossen wurden, vorsieht, wendet sich eine „Umetikettierung“ als Fraktionsinitiative gegen den von Verfassungs wegen vorgesehenen Gang des Gesetzgebungsverfahrens.

5. Für eine föderale Gesetzgebungskultur

Grundsätzlich sind Gestaltungsspielräume im Gesetzgebungsverfahren, mit denen auf besondere Situationen reagiert werden kann, notwendig und anzuerkennen. Soll der erste Durchgang im Bundesrat vermieden werden, kann dies jedoch nur unter ganz eingeschränkten Bedingungen erfolgen. Grundsätzlich müssen zwei Durchgänge im Bundesrat als „Idealtyp“ der Standard für Normalfälle bleiben. Abweichungsmöglichkeiten sollten nur bei nicht selbstverschuldeter Dringlichkeit akzeptiert werden. Nicht dazu zählen können Versäumnisse bei der Umsetzung von EU-Richtlinien oder bei der Einhaltung von vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Fristen. Auch die Verzögerung bei der Umsetzung von Regelungsaufträgen aufgrund anderer Gesetze rechtfertigt keine Verkürzung der Rechte des Bundesrates. Hier muss die Bundesregierung im eigenen Bereich für Termintreue sorgen.

Zu denken wäre daran, die Diskussion aus der gemeinsamen Verfassungskommission aufzugreifen und eine Zusage einzufordern, dass Fraktionsinitiativen, die auf Formu-

25 Seifarth 2010 (Fn. 17), S. 793.

26 Schürmann 1990 (Fn. 17), S. 63.

27 Stern, Klaus 1980: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München, § 37 III 4b (S. 621).

lierungshilfen der Bundesregierung beruhen, immer auch als Regierungsentwurf eingebracht werden und die abschließende Beratung in den Ausschüssen des Bundestages nicht vor Abschluss des ersten Durchgangs im Bundesrat erfolgt. Eine solche Zusage könnte in einer „Interinstitutionellen Vereinbarung“ von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat erfolgen. Für besonders dringende Vorlagen könnte es dabei Ausnahmen geben. Angemessen wäre auf jeden Fall eine Begründung für ein abgekürztes Verfahren. Zu überlegen ist weiter, ob selbst größte Dringlichkeit bei besonders weitreichenden Vorhaben mit großer politischer oder finanzieller Bedeutung einen Verzicht auf die Beratung im Bundesrat rechtfertigen kann. Hier stehen zunächst die oben dargestellten anderen Verkürzungsmöglichkeiten in vollem Maße zur Verfügung. Parlamentarismus und Bundesstaatsprinzip müssen nicht in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Im besten Falle finden sie in praktischer Konkordanz zu erstklassiger Gesetzgebungsqualität „Made in Germany“.

Der deutsche Kulturföderalismus als verfassungsrechtliche Herausforderung

Volker Haug*

1. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als Kulturstaat. Dies gilt nicht nur für die Länder, die den Kulturbereich im Sinne einer Kulturhoheit als originäres Hausgut ihres Kompetenzspektrums ansehen;¹ auch der Bund bringt dieses Selbstverständnis bereits im Grundrecht der Kunstfreiheit zum Ausdruck. Insbesondere seit der Wiedervereinigung hat der Bund ebenso zielstrebig wie kontinuierlich seinen politischen Gestaltungsanspruch in den Bereichen von Kunst und Kultur bekräftigt und ausgebaut, da die deutsche „National“-Kultur mehr sei als nur die Summe der einzelnen „Länder“-Kulturen.² Dieser Beitrag zeichnet zunächst diese Entwicklung nach (2.) und bewertet sie verfassungsrechtlich (3.), bevor verschiedene Lösungsansätze zur Harmonisierung von Staatspraxis und Kompetenzordnung diskutiert werden (4.). Dabei geht es in diesem Beitrag nicht um die Zuständigkeiten für „Kultur“ im umfassenden Sinne, also einschließlich Bildung und Wissenschaft (was vom Begriff der „Kulturhoheit der Länder“ mit umfasst ist), sondern um die Kultur im sprachlich engeren Sinne von „Kunst“.³

2. Ausweitung des kulturpolitischen Anspruchs des Bundes

2.1 Institutionelle Ausprägungen

2.1.1 Schaffung des Amtes des „Beauftragten für Kultur und Medien“ (1998)

Im Zuge der Bildung der ersten rot-grünen Bundesregierung führte Bundeskanzler Gerhard Schröder 1998 die bis dato auf verschiedene Bundesministerien verteilten kulturpolitischen Zuständigkeiten bei einem neugeschaffenen „Beauftragten der Bundesregie-

* Die in dem Beitrag vertretene Auffassung stellt die persönliche Meinung des Autors dar.

1 *Isensee, Josef* 2008a: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.) 2008: Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl., § 126 Rn. 217, 219, geht sogar soweit, in der Kulturhoheit (freilich im weiteren verstandenen Sinne) die maßgebliche Sinngabe des deutschen Föderalismus überhaupt zu sehen. Die *Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“* 2007 verweist in diesem Zusammenhang auf den Begriff der „Seele des deutschen Föderalismus“, BT-Drs. 16/7000, S. 54.

2 Vgl. *Robbers, Gerhard* 2011: Kulturförderung und Kompetenz – Bundeskompetenzen bei der Kulturförderung im Vertriebenen- und Flüchtlingsrecht, DVBl. 2011, S. 140 (142); *Mahrenholz, Ernst Gottfried* 2002: Die Kultur und der Bund, DVBl. 2002, S. 857 (858); *Stettner, Rupert* 2002: Der verkaufte Verfassungsstaat, ZG 2002, S. 315 (318), bestreitet die Existenz einer „Nationalkultur“.

3 Für *Oppermann, Thomas* 1969: Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969, S. 33, erfasst dieser engere Kulturbegriff vor allem die „Schönen Künste“ und die Staatssymbolik.

rung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien“ zusammen. Dabei handelte es sich zum einen die Bereiche Gedenkstätten sowie Kultur und Medien einschließlich der Pflege des Kulturgutes für Vertriebene und Flüchtlinge und die kulturelle Betreuung für heimatlose Ausländer und fremde Volksgruppen aus dem Bundesinnenministerium, zum zweiten um die Medien- und Filmwirtschaft sowie das Verlagswesen aus dem Bundeswirtschaftsministerium, zum dritten um die Kulturförderung in der Bundeshauptstadt und in der Bundesstadt Bonn aus dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und schließlich zum vierten um die medienpolitischen Aufgaben aus dem Bundesministerium für Bildung und Forschung. Obwohl der Beauftragte unmittelbar dem Bundeskanzler zugeordnet ist, darf er seinen „Behördenteil“ selbständig führen und den Bund nach außen in seinem Geschäftsbereich vertreten.⁴ Auch wenn dies noch keine organisationsrechtliche Schaffung eines eigenen Bundeskulturministeriums bedeutet, ist dieser hoher Eigenständigkeitsgrad eines Beauftragten nach innen wie nach außen ungewöhnlich;⁵ zudem wird diese Aufgabe im Range eines Staatsministers wahrgenommen. Außerdem verfügt der Beauftragte mit dem Bundesarchiv, dem Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR und dem Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa über einen ihm direkt unterstellten nachgeordneten Bereich.⁶ Vor diesem Hintergrund kann man von einer an ein eigenständiges Ministerium stark angenäherten Ausgestaltung sprechen.⁷ Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang angemerkt, dass die Abkürzung „BKM“ auch eine andere als die offizielle Schreibweise zu suggerieren geeignet ist.⁸

2.1.2 Gründung der „Kulturstiftung des Bundes“ (2002)

Bereits der erste Beauftragte für Kultur und Medien, Staatsminister Michael Naumann, setzte sich mit großem Nachdruck für die Schaffung einer Förderinstitution des Bundes im Kulturbereich ein; nach längeren, aber letztlich ergebnislosen Verhandlungen mit den Ländern über einen Eintritt des Bundes in die seit 1988 bestehende „Kulturstiftung

4 Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27.10.1998, BGBl. I, S. 3288, Ziff. IV.

5 So verfügt der im selben Organisationserlass geschaffene (ebenfalls im Range eines Staatsministers im Bundeskanzleramt befindliche) Beauftragte für Angelegenheiten der neuen Länder weder nach innen noch nach außen über eine auch nur annähernd vergleichbare Ausgestaltung seiner organisationsrechtlichen Stellung, vgl. ebenda, Ziff. III.

6 Im Einzelnen dazu *Hense, Ansgar* 2000: Bundeskulturpolitik als verfassungs- und verwaltungsrechtliches Problem, DVBl. 2000, S. 376 (381).

7 Es spricht einiges dafür, dass diese Ausgestaltung allein aus Rücksicht auf die Befindlichkeit der Länder erfolgt ist; so spricht der Organisationserlass im Zusammenhang mit der Schaffung des BKM ausdrücklich von der „Wahrung der Kulturhoheit der Länder“ (vgl. Fn. 4). An Aufforderungen aus dem politischen Raum, ein echtes Bundeskulturministerium einzurichten, fehlt es im Übrigen nicht, vgl. etwa *Monika Grütters* MdB, bei Spiegel Online vom 20.7.2005 (unter: <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,366005,00.html>). Letztlich wird es eine Frage der Zeit sein, wann der Bund diesen letzten organisationsrechtlichen Schritt macht.

8 Statt „Beauftragter für Kultur und Medien“ könnte „BKM“ auch als „Bundeskulturminister“ ausgeschrieben werden. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt.

der Länder“ gründete schließlich Naumanns Nachfolger Julian Nida-Rümelin im Jahr 2002 unabhängig von den Ländern die „Kulturstiftung des Bundes“ mit Sitz in Halle. Gemäß § 2 Abs. 1 ihrer Satzung besteht der Zweck dieser Stiftung in der „Förderung von Kunst und Kultur im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes. Ein Schwerpunkt soll die Förderung innovativer Programme und Projekte im internationalen Kontext sein.“ Die Fördertätigkeit der Stiftung erfolgt in der gesamten Breite der Kunstsparten (Bildende Kunst, Film, Literatur, Soziokultur, Tanz und Theater) sowohl über spartenbezogene Fonds⁹ als auch über Projektförderungen und Förderprogramme; ausweislich der „Fördergrundsätze der Kulturstiftung des Bundes für die Allgemeine Projektförderung“ umfasst dies „in der Zuständigkeit des Bundes [...] alle nicht-kommerziellen Sparten und Bereiche des Kulturschaffens“, wozu u. a. ausdrücklich auch Photographie, Architektur und kulturhistorische Ausstellungen zählen.¹⁰ Dabei „orientiert sich“ die Stiftung „an der kulturpolitischen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern“, indem sie nur „aktuelle Projekte, die sich eindeutig dem internationalen Kontext zuordnen lassen oder in eine andere unstreitige Förderkompetenz des Bundes fallen“, fördert; dabei muss „die Sichtbarkeit des Projekts in Deutschland [...] gewährleistet sein.“¹¹ In der aktuellen Programmförderung weist der Internetauftritt der Stiftung Themen aus wie die „ökologische Lebenskunst im 21. Jahrhundert“, „Kulturagenten für kreative Schulen“, die „Sicherung und Vermittlung des Nachlasses von Pina Bausch“ (gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt Wuppertal) oder „Life Sciences & Pulp Fiction“.¹² Für ihre Fördertätigkeit stellt der Bund der Stiftung gegenwärtig jährlich insgesamt rund 35 Millionen Euro zur Verfügung.¹³

2.2 Inhaltliche Ausprägungen

2.2.1 Hauptstadtfinanzierungsverträge (1994/2007)

Das Land Berlin trägt verschiedene – teilweise erhebliche – Sonderlasten, die im Wesentlichen auf die Funktion als Bundeshauptstadt zurück zu führen sind. Deshalb haben der Bund und das Land Berlin basierend auf § 5 des Berlin/Bonn-Gesetzes¹⁴ (sowie – seit dem 1.9.2006 – auch auf Art. 22 Abs. 1 GG) 1994 und 2007 jeweils einen Hauptstadtfinanzierungsvertrag (HFV) abgeschlossen, in dem sich der Bund entweder durch Finanzierungsübernahme oder durch besondere Zuschüsse zur Beteiligung an den

9 Siehe <http://www.kulturstiftung-des-bundes.de/cms/de/foerderung/sparten/>, (15.03.2011).

10 Vgl. Fördergrundsätze der Kulturstiftung des Bundes für die Allgemeine Projektförderung, Stand 13.12.2008, Ziff. 1; http://www.kulturstiftung-des-bundes.de/cms/de/foerderung/offen/grundsaeetze/ab_dezember_2008/, (15.03.2011).

11 Ebenda, Ziff. 3 (Fördervoraussetzungen), wo unter (b) auch die Anforderungen an den „internationalen Kontext“ noch näher präzisiert werden.

12 Siehe <http://www.kulturstiftung-des-bundes.de/cms/de/programme/>, (15.03.2011).

13 Eigenangabe der Stiftung auf <http://www.kulturstiftung-des-bundes.de/cms/de/stiftung/>, (15.03.2011).

14 Berlin/Bonn-Gesetz vom 26. April 1994 (BGBl. I S. 918).

hauptstadtbedingten Sonderlasten verpflichtet hat.¹⁵ Hierzu zählen ganz vorrangig auch kulturelle Aufgaben. So fördert der Bund etwa die Stiftung Jüdisches Museum und die Berliner Festspiele GmbH (§ 1 Abs. 1 HFV); er finanziert die Akademie der Künste und die Stiftung Deutsche Kinemathek (§ 1 Abs. 1 HFV), übernimmt den Investitionsanteil des Landes Berlin in der Stiftung Preußischer Kulturbesitz (§ 1 Abs. 2 HFV), beteiligt sich an den Sanierungskosten der Staatsoper Unter den Linden mit 200 Millionen Euro (§ 2 Abs. 1 HFV) und finanziert „zur Förderung von Projekten gesamtstaatlicher Repräsentation in der Bundeshauptstadt“ einen Hauptstadtkulturfonds mit derzeit jährlich knapp 10 Millionen Euro (§ 4 HFV).

2.2.2 Übernahme der Akademie der Künste (2005)

Mit dem Gesetz zur Errichtung der Akademie der Künste vom 1. Mai 2005 (AdKG) hat der Bund die vom preußischen Staat 1696 gegründete und bis dato in der Landeshoheit von Berlin und Brandenburg befindliche Akademie der Künste als bundesunmittelbare rechtsfähige Körperschaft errichtet und damit aus der Landeszuständigkeit in seinen eigenen Verantwortungsbereich überführt.¹⁶ Damit wurde zum ersten Mal eine deutsche Hochschule zu einer öffentlichen Bundeseinrichtung umfirmiert; zur Rechtfertigung betont § 2 Abs. 1 AdKG, dass die Akademie „der Repräsentation des Gesamtstaates auf dem Gebiet von Kunst und Kultur“ dient; sie „soll von der Hauptstadt Berlin ausgehend internationale Wirkung entfalten und sich als national bedeutsame Einrichtung der kulturellen Entwicklung sowie der Pflege des kulturellen Erbes widmen.“ Zudem „berät und unterstützt“ die Akademie „die Bundesrepublik Deutschland in Angelegenheit der Kunst und Kultur.“ Entgegen dem Votum des Bundesrates, der die Bundeskompetenz für dieses Gesetz verneinte,¹⁷ berief sich der Bund auf eine Kompetenz aus Art. 87 Abs. 3 GG i. V. mit der ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache für „Befugnisse, die ihrem Wesen nach im bundesstaatlichen Gesamtverband wahrgenommen werden müssen.“¹⁸

2.2.3 Sonstige unmittelbare Fördertätigkeit des Bundes

Schließlich fördert der Beauftragte für Kultur und Medien nicht nur viele Projekte via Kulturstiftung des Bundes, sondern verfolgt daneben auch eine umfängliche eigene Kulturförderpolitik, die sich keineswegs auf die überragenden „Highlights“ nationaler Kulturrepräsentanz oder auf die kulturelle Außendarstellung Deutschlands beschränken: Ob

15 Siehe http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/hauptstadtvertraege/hauptstadtfinanzierungsvertrag_2007.pdf. (15.03.2011); Zu den zeitweise zwischengeschalteten Kulturfinanzierungsverträgen vom 7.7.2001 und vom 9.12.2003 vgl. Klein, Eckart 2008: Bundeshauptstadt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.) 2008 (Fn. 1), § 131 Rn. 40.

16 Gesetz zur Errichtung der Akademie der Künste vom 1. Mai 2005 (BGBl. I S. 1218).

17 BR-Drs. 266/04 (Beschluss), S. 1 f.; ausdrücklich wird betont, dass die herausragende gesamtstaatliche Bedeutung der Akademie „vor allem in der Weimarer Republik“ bestand, als sie eine preußische Landeseinrichtung war. Da jedoch kein Land gegen das Gesetz das BVerfG angerufen hat, blieb die Stellungnahme des Bundesrates letztlich folgenlos.

18 So in der Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 15/3350, S. 9; heute würde mit dieser Begründung auf Art. 22 Abs. 1 GG rekuriert werden.

es – beispielsweise – um das Beethovenhaus in Bonn, um das Bach-Archiv Leipzig, um die Vermittlung aktueller literarischer Erzeugnisse, um den Aufbau einer Bundeskunstsammlung, um die Bad Hersfelder Festspiele, um die Ruhrfestspiele Recklinghausen, um den Denkmalschutz oder um die Unterstützung nationaler Minderheiten wie Dänen oder Friesen in der Erhaltung ihrer Kultur geht – immer ist der BKM an der Finanzierung (mindestens) beteiligt.¹⁹

3. Kompetenzrechtliche Einordnung und Bewertung

Die vorangegangene Darstellung hat gezeigt, dass sich der kulturpolitische Anspruch des Bundes immer stärker zulasten der Länder ausgeweitet hat. Dies wirft die Frage auf, ob und inwieweit die Kulturpolitik des Bundes noch mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in Einklang zu bringen ist.

3.1 Kompetenzrechtliche Grundlagen

3.1.1 Grundentscheidungen der Kompetenzordnung

Die grundgesetzliche Kompetenzordnung ist zweistufig angelegt. Die Basisnorm bildet Art. 30 GG, wonach ganz generell „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben“ den Ländern zugewiesen ist, soweit das Grundgesetz „keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Dieser Grundsatz wird dann in einer zweiten Stufe für die Legislative in Art. 70 Abs. 1 GG und für die Exekutive in Art. 83 GG konkretisiert, während in Art. 92 GG die Zuständigkeiten für die Judikative zugunsten von Bund und Ländern geregelt sind.

In Art. 104a GG sind schließlich die hier besonders relevanten Finanzierungskompetenzen geregelt. So folgt die Ausgabenkompetenz und -pflicht der Aufgabenkompetenz (Abs. 1); Bund und Länder haben also jeweils ihre Aufgaben grundsätzlich selbst zu finanzieren. Wie sich aus dem Umkehrschluss von Abs. 2 ergibt, knüpft dieser Aufgabenbegriff grundsätzlich an die Verwaltungszuständigkeit an.²⁰ Für die Frage der kulturpolitischen Bundeskompetenzen kommt es demnach darauf an, inwieweit dem Bund hier Verwaltungsaufgaben zukommen. Da es ein vom Bund zu vollziehendes Kulturfördergesetz nicht gibt, kann diese Verwaltungszuständigkeit nur über die Kompetenzgrundlage in Art. 87 Abs. 3 GG konstruiert werden, die ihrerseits durch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes begrenzt ist.²¹ Hierfür kommen neben den geschriebenen

19 Beispiele entnommen bei <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Beauftragter fuer Kultur und Medien/Kulturpolitik/Kunst und Kulturfoerderung/Bereiche/bereiche.html>. (15.03.2011).

20 v. Arnim, Hans Herbert 2008: Finanzzuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.) 2008 (Fn. 1), § 138 Rn. 27, 68; Heintzen, Markus 2003: in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetzkommentar, Band 3, 5. Aufl. 2003, Art. 104a Rn. 17.

21 Vgl. Hense 2000 (Fn. 6), S. 378. Diese Begrenzung der Finanzierungskompetenzen des Bundes auf seine Gesetzgebungskompetenzen ergibt sich seit der Föderalismusreform I zudem aus dem sog. „Kooperationsverbot“ in Art. 104b Abs. 1 GG.

Kompetenzfeldern auch ungeschriebene Gesetzgebungs- und damit ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen in Betracht.²²

3.1.2 Geltungsbereich der Kompetenzordnung

Diese Kompetenzordnung gilt in dreierlei Hinsicht umfassend:

- So erfasst sie das gesamte Spektrum der staatlichen Aufgaben und Befugnisse, also nicht etwa nur sog. „originäre Staatsaufgaben“, die nur vom Staat wahrgenommen werden können,²³ sondern alle „Sachbereiche, die dem staatlichen Handeln legitim zugänglich sind“;²⁴ hierzu zählt fraglos auch die Kunst- und Kultur(förder)politik.
- Auch kommt es nicht darauf an, ob Aufgaben gesetzesausführend oder gesetzesfrei zu erfüllen sind; daher kann die Kompetenzordnung auch dann Geltung beanspruchen, wenn der Staat seine Aufgaben (wozu die Kulturförderung schon wegen Art. 5 Abs. 3 GG fraglos zählt) in privatrechtlichen Rechtsformen wahrnimmt (z. B. in Stiftungen oder GmbHs).²⁵
- Schließlich regelt die Kompetenzordnung nicht nur, welche staatliche Ebene eine Aufgabe erfüllen *muss*, sondern auch *darf*.²⁶ Die so zugewiesenen Zuständigkeiten sind also Recht und Pflicht zugleich. Insbesondere kann sich keine staatliche Ebene „Freiwilligkeitsaufgaben“ außerhalb des eigenen Zuständigkeitskanons bemächtigen.

3.1.3 Kompetenzrechtliches „Entweder-oder-Prinzip“

Art. 30 GG ist Ausdruck der deutschen Verfassungstradition einer vertikalen Aufgabenteilung zwischen Zentral- und Gliedstaatsebene.²⁷ Isensee spricht in diesem Zusammenhang von der „bundesstaatlichen Dichotomie“; das GG verbiete Bund und Ländern, ihre jeweils getrennt zugewiesenen Kompetenzen „gemeinschaftlich wahrzunehmen und so die jeweils eigene Aufgabenverantwortung zu verwischen“.²⁸ Ausnahmen von diesem Prinzip sind nur bei ausdrücklicher grundgesetzlicher Anordnung – wie bei den Gemeinschaftsaufgaben – möglich.

22 v. Arnim 2008 (Fn. 20), § 138 Rn. 69 ff.; Heintzen 2003 (Fn. 20), Art. 104a Rn. 28 ff.

23 Koriath, Stefan 2006: in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Stand März 2006, Art. 30 Rn. 12.

24 Isensee, Josef 2008b: Die bundesstaatliche Kompetenz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.) 2008 (Fn. 1), § 133 Rn. 38; vgl. auch Koriath 2006 (Fn. 23), Art. 30 Rn. 9, der in diesem Zusammenhang von einer „potentiellen Allzuständigkeit“ spricht, „soweit es um die Förderung des Allgemeininteresses geht.“

25 Vgl. Gubelt, Manfred 2001: in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetzkommentar, Band 2, 5. Aufl. 2001, Art. 30 Rn. 6 - 8; Pietzcker, Jost 2008: Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.) 2008 (Fn. 1), § 134 Rn. 17, 24.

26 Vgl. zur Finanzierungskompetenz v. Arnim 2008 (Fn. 20), § 138 Rn. 54; Stettner 2002 (Fn. 2), S. 323.

27 Koriath 2006 (Fn. 23), Art. 30 Rn. 6.

28 Isensee 2008a (Fn. 1), § 126 Rn. 185, 188; siehe außerdem ders. 2008b (Fn. 24), § 133 Rn. 95 ff.; ähnlich Stettner 2002 (Fn. 2), S. 323, 328.

Dies gilt unabhängig davon, ob der Staat in die Rechtssphäre von Bürgern eingreift, oder ob er Förderungen gewährt. Der gegenteilige Argumentationsansatz von Mahrenholz²⁹ begegnet dem Einwand, dass die Grenzen zwischen Eingriff und Gewährung fließend sind; so empfindet jemand, dem im Unterschied zu anderen eine staatliche Förderung versagt wird, diese Ablehnung als Eingriff.³⁰ Außerdem spricht gegen eine solche Einschränkung des „Entweder-oder-Prinzips“ die Abgrenzungsfunktion der Kompetenzordnung (Art. 70 Abs. 2 GG).³¹ Diese stellt sicher, dass der rechts- und staatsunterworfenen Bürger eine eindeutige Ansprechenebene vorfindet – etwa wenn er, beispielsweise auf dem Rechtsweg, eine Leistung einfordern will.

Da es im Kulturbereich (im engeren Begriffsverständnis) keine vom Grundgesetz angeordneten Doppelzuständigkeiten gibt, kann es immer nur darum gehen, ob der Bund *oder* die Länder zuständig sind.³² Für die zahlreichen Fälle von Gemeinschaftsfinanzierungen von Bund und Ländern (teilweise auch unter Einbeziehung der Kommunen) gibt es demnach keine Grundlage. Die Missachtung des „Entweder-oder-Prinzips“ wird von Bund und Ländern (sic!) vollends auf die Spitze getrieben, wenn der Bund Fördermaßnahmen an die Voraussetzung einer Mitfinanzierung des betroffenen (Sitz-) Landes knüpft oder umgekehrt die Länder ein eigenes kulturpolitisches Engagement von einer Beteiligung des Bundes abhängig machen.³³

3.2 Geschriebene Bundeskompetenzen

3.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen für Kunst und Kultur

Die für den rechtlichen Kontext der kulturellen Betätigung maßgeblichen Gesetzgebungskompetenzen liegen im Wesentlichen beim Bund. Dies beginnt mit dem Urheber- und Verlagsrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG) sowie dem Stiftungs- und Vereinsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GG), geht weiter mit dem Arbeits- und Sozialversicherungsrecht – worauf die Künstlersozialversicherung beruht – (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG), bis hin zum Steuer- und Gemeinnützigkeitsrecht (Art. 105 Abs. 2 GG). Zutreffend stellt die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“ daher fest, dass „dem Bund [...] im Wesentlichen die ordnungspolitische Gestaltung der Rahmenbedingungen für Kunst und Kultur“ obliegt.³⁴

29 Mahrenholz 2002 (Fn. 2), S. 861; dezidiert dagegen Stettner 2002 (Fn. 2), S. 329 f.

30 Für den Bereich der Sozialleistungen ist dies schon lange anerkannt; bezogen auf die Kulturförderung siehe Schulze-Fielitz, Helmuth 1991: Art. 35 EinigungsV – Freibrief für die Bundeskulturpolitik?, NJW 1991, S. 2456 (2458). Stettner 2002 (Fn. 2), S. 318, betont in diesem Zusammenhang zutreffend, dass „staatliche Kulturförderung auch immer den Hautgout staatlichen Eingreifens in den Prozess künstlerischer Hervorbringung“ hat.

31 Daher dezidiert gegen „Doppelzuständigkeiten“ Gubelt 2001 (Fn. 25), Art. 30 Rn. 20.

32 Stettner 2002 (Fn. 2), S. 327 f.; a. A. Hense 2000 (Fn. 6), S. 379 f.; Mahrenholz 2002 (Fn. 2), S. 861 ff.; Robbers 2011 (Fn. 2), S. 144.

33 Vgl. Hense 2000 (Fn. 6), S. 379.

34 Enquete-Kommission 2007 (Fn. 1), S. 55.

3.2.2 Auswärtige Kulturpolitik

Das erste quantitativ wie qualitativ bedeutsame eigene kulturpolitische Kompetenzfeld des Bundes ergibt sich aus seiner ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG. Aus diesem Grund liegt beim Bund die Verantwortung für die auswärtige Kulturpolitik, die beispielsweise den Sender „Deutsche Welle“ und die Goethe-Institute umfasst.

3.2.3 Kulturförderung im Rahmen der Gesamtstaatlichen Repräsentation

Die Zuständigkeit des Bundes für die „gesamtstaatliche Repräsentation“ war schon seit jeher als ungeschriebene Kompetenz kraft Natur der Sache anerkannt, bevor sie für die Repräsentation in der Bundeshauptstadt im Rahmen der Föderalismusreform I in Art. 22 Abs. 1 Satz 2 GG – gegen Widerstände der Bundesregierung³⁵ – positivrechtlich verankert wurde.³⁶ Auf diesen Kompetenztitel können sich die Kulturfinanzierungsteile der Hauptstadtfinanzierungsverträge stützen, soweit sie die „Repräsentation des Gesamtstaates“ betreffen. Dieser konturarme Begriff umfasst im engeren Sinne zweifellos Veranstaltungen anlässlich von Staatsbesuchen und -empfangen sowie der Deutschen Einheit.³⁷ Wo aber die Grenzen eines weiteren Begriffsverständnisses liegen, ist ungeklärt. Diese Interpretation kann sicher nicht völlig der Konkretisierungshoheit des Gesetzesvorbehalts in Art. 22 Abs. 1 Satz 3 GG überlassen sein.³⁸ Es wird ein nationaler Ausstrahlungsanspruch der entsprechenden kulturellen Einrichtung oder Veranstaltung zu fordern sein;³⁹ so ist die Bundesbeteiligung am Deutschen Historischen Museum, an der Stiftung Jüdisches Museum oder am geplanten Wiederaufbau des vormals kaiserlichen Stadtschlusses wesentlich unproblematischer als beispielsweise der Sanierungsbeitrag zu einer der Berliner Opern oder die Förderung der Berliner Festspiele GmbH; denn insoweit gibt es vergleichbare Einrichtungen auch in anderen kulturellen Zentren der Republik. Auch die Übernahme der Akademie der Künste in eine Trägerschaft des Bundes lässt sich nicht über den Kompetenztitel der gesamtstaatlichen Repräsentation belastbar begründen. Gleichwohl werden über die mit Art. 22 Abs. 1 GG ermöglichte Hauptstadtförderung die Sogwirkung Berlins und damit die zentralistischen Tendenzen der deutschen Kulturpolitik mit entsprechenden Folgen für die föderative Balance erheblich verstärkt.⁴⁰

35 Vgl. Zypries, in: *Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hrsg.): Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, Zur Sache 1/2005, S. 950; der Bundesregierung hätte die Gesetzgebungskompetenz in Art. 22 Abs. 1 Satz 3 GG völlig gereicht. Die Bundestagsvertreter hatten sich fraktionsübergreifend für die getroffene Regelung in Satz 2 ausgesprochen, vgl. ebenda, S. 953 f.

36 Klein 2008 (Fn. 15), § 131 Rn. 37.

37 Vgl. Klein 2008 (Fn. 15), § 131 Rn. 36.

38 So aber in der Tendenz Klein 2008 (Fn. 15), § 131 Rn. 36.

39 Hense 2000 (Fn. 6), S. 378, spricht in diesem Zusammenhang von der „Schaffung und Erhaltung nationaler Identifikationsobjekte“.

40 Vgl. Isensee 2008a (Fn. 1), § 126 Rn. 219, der insoweit auf die „bescheidenen Regierungssitze“ stabiler Bundesstaaten wie etwa in Kanada, den USA, der Schweiz und – früher – Bonn verweist.

Aufgrund der ausdrücklichen Beschränkung von Art. 22 Abs. 1 GG auf die Bundeshauptstadt kann sich die Bundeszuständigkeit für die „gesamtstaatliche Repräsentation“ außerhalb Berlins nur auf Art. 106 Abs. 8 GG (Ausgleich von bundesveranlassten Sonderbelastungen der Länder) oder auf die ungeschriebene Kompetenz kraft Natur der Sache stützen. Dies gilt insbesondere für entsprechende Veranstaltungen in der Bundeshauptstadt Bonn. Da sich die gesamtstaatliche Repräsentation im Wesentlichen dort vollzieht, wo sich der Gesamtstaat in Gestalt seiner Organe darstellt, wird es nur geringe Spielräume für kulturpolitische Anwendungsfälle gesamtstaatlicher Repräsentanz außerhalb Berlins geben, etwa im Zusammenhang mit Bundesorganen vor allem in Bonn (aber auch beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe) und bei Veranstaltungen zum Tag der Deutschen Einheit.⁴¹

3.2.4 Weitere Einzelzuständigkeiten des Bundes

Darüber hinaus stehen dem Bund noch einige Einzelzuständigkeiten im Kunst- und Kulturbereich zu. Dazu gehören der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG), die kulturellen Belange der Flüchtlinge und Vertriebenen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG) sowie in ihrer kulturellen Dimension die Kriegsschäden und Kriegsfolgelasten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 9, 120 GG) und die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 10 GG).⁴² Das Bundesengagement bei der Stiftung Preußischer Kulturbesitz findet in Art. 135 Abs. 4 GG seine Grundlage; auch die Schaffung national bedeutsamer Archive oder Bibliotheken lässt sich noch unter die Kompetenz zur Forschungsförderung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) subsumieren.⁴³

3.3 Ungeschriebene Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache

3.3.1 Ausnahmecharakter dieser Kompetenzform

Neben den geschriebenen Zuständigkeitsfeldern des Bundes gibt es auch ungeschriebene Gesetzgebungs- und damit auch Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen. Zentraler Anknüpfungspunkt ist dabei die Formulierung in Art. 30 GG, wonach von der grundsätzlichen Länderzuständigkeit abweichende Regelungen zugunsten des Bundes nicht nur (ausdrücklich) getroffen werden können, sondern auch „nur“ zugelassen sein können.⁴⁴ Dabei handelt es sich um eine doppelte Ausnahme zur positivrechtlichen Regel, wonach zum einen die Zuständigkeitsvermutung zunächst bei den Ländern liegt und zum anderen Abweichungen von diesem Grundsatz ausdrücklich normiert sein sollten (zumal Art. 70 Abs. 1 GG für Gesetzgebungskompetenzen die Alternative des „Zulassens“ gar nicht kennt). Daher sind die Anforderungen an eine ungeschriebene Ge-

41 Siehe auch *Schulze-Fielitz* 1991 (Fn. 30), S. 2459.

42 Vgl. *Robbers* 2011 (Fn. 2), S. 141.

43 Vgl. *Hense* 2000 (Fn. 6), S. 378.

44 *Pietzcker* 2008 (Fn. 25), § 134 Rn. 14 unter ausführlicher Darstellung des Meinungsstandes zur Auslegung des „Zulassens“.

setzungskompetenz sehr streng. Das Bundesverfassungsgericht hat hierfür unter Rückgriff auf Gerhard Anschütz die Voraussetzung aufgestellt, dass eine Kompetenz kraft Natur der Sache nur in Betracht kommt bei „ihrer Natur nach eigensten, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückten Angelegenheiten“ des Bundes, die nur vom Bund geregelt werden können; zudem müssen „Schlussfolgerungen ‚aus der Natur der Sache‘ begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend fordern.“⁴⁵ Aus diesen apodiktischen Formulierungen folgt im Übrigen, dass eine Kompetenz kraft Natur der Sache nur als ausschließliche Kompetenz denkbar ist.⁴⁶ Sobald also eine Länderzuständigkeit – wie im Bereich der Kunst- und Kulturpolitik – gegeben ist, ist für eine ungeschriebene Bundeskompetenz kein Raum mehr.

3.3.2 Überregionalität oder Gesamtstaatlichkeit

Häufig wird eine Bundes(mit)kompetenz kraft Natur der Sache angenommen, wenn eine Angelegenheit überregionale oder „gesamtstaatliche“ Bedeutung hat.⁴⁷ Gerade im Bereich von Kunst und Kultur führt diese Argumentation zu einer „Schwarzbrot/Sahnehäubchen“-Aufgabenteilung, wonach die Länder für die Grundinfrastruktur des kulturellen Lebens zuständig sind, und der Bund für alle qualitativ besonders hochstehenden und daher überregional ausstrahlenden Kultureinrichtungen und –veranstaltungen.⁴⁸ Jedoch kann Überregionalität allein eine ungeschriebene Bundeskompetenz nicht begründen;⁴⁹ zum einen erfüllt dieses sehr häufig anzutreffende Merkmal nicht die hohen Anforderungen der Anschütz'schen Formel; zum anderen ist damit noch nichts darüber ausgesagt, ob die *Ländergemeinschaft* diese Aufgabe nicht erfüllen könnte. Denn es ist ja nicht so, dass Aufgaben, die den territorialen Bezug einzelner Länder übersteigen, dadurch automatisch dem Bund „in den Schoß fallen“ würden; vielmehr bleiben solche Aufgaben kompetenzrechtlich den Ländern zugeordnet, die sich dann zur Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten entsprechend koordinieren müssen.⁵⁰ Eine unge-

45 Vgl. BVerfGE 11, 89 (98 f.).

46 Diese „Auch“-Zuständigkeit kraft Natur der Sache vertritt *Mahrenholz* 2002 (Fn. 2), S. 861 f.; dessen Überlegung, die Anschütz'sche Formel auf die Gesetzgebungstätigkeit zu beschränken (S. 862), hilft nicht weiter, weil eine (ungeschriebene) Finanzierungskompetenz des Bundes eine Aufgabenkompetenz bedingt, die nur über eine (ungeschriebene) Gesetzgebungskompetenz vermittelt werden könnte.

47 *Robbers* 2011 (Fn. 2), S. 142 f.

48 Besonders deutlich bei *Robbers* 2011 (Fn. 2), S. 142; danach ist die „gesamtstaatliche Bedeutung“ u.a. dann gegeben, wenn ein Kulturobjekt oder –vorhaben bundesweite Ausstrahlung hat und von „herausragender künstlerischer oder kultureller Qualität ist“; vgl. auch *ders.*, S. 145 zur Konzeption der künftigen Gedenkstättenförderung des Bundes vom 27.7.99.

49 Nach *Gubelt* 2001 (Fn. 25), Art. 30 Rn. 18, „rechtfertigt eine finanziell bedingte oder tatsächliche Überregionalität ... für sich allein genommen“ noch nicht eine Kompetenz kraft Natur der Sache. Ebenso *Korioth* 2006 (Fn. 23), Art. 30 Rn. 23 m.w.N.; *Hense* 2000 (Fn. 6), S. 378; ebenfalls kritisch *Mahrenholz* 2002 (Fn. 2), S. 864, der statt dessen für eine kompetenzbegründende „(Mit-) Verantwortung des Bundes für Deutschland als Kulturstaat“ eintritt.

50 Zur Zulässigkeit der länderübergreifenden Koordination vgl. *Gubelt* 2001 (Fn. 25), Art. 30 Rn. 22; Nach *Korioth* 2006 (Fn. 23), Art. 30 Rn. 23 m.w.N. schließt eine mögliche Selbstkoordination der

schriebene Bundeskompetenz kommt daher unter diesem Gesichtspunkt allenfalls dann in Betracht, wenn die Länderwahrnehmung zu einer *unerträglichen* Uneinheitlichkeit führen müsste;⁵¹ da jedoch Uneinheitlichkeit, Vielfalt und Pluralismus gerade der Eigenart von Kunst und Kultur entsprechen, ist hier eine „Unerträglichkeit“ kaum vorstellbar.⁵²

3.3.3 Entwurf eines Flurbereinigungsabkommens von 1971

Bisweilen wird zur Untermauerung der ungeschriebenen (Finanz-)Kompetenz im Kulturbereich auf den Entwurf des sog. „Flurbereinigungsabkommens“ verwiesen, weil dieses „als Leitschnur der Staatspraxis“ von Bund und Ländern beiderseitig akzeptiert worden sei.⁵³ Dabei handelt es sich um einen zwischen Bund und Ländern ausgehandelten, aber nur bundesseitig autorisierten Versuch einer gegenseitigen Abgrenzung von Finanzierungskompetenzen aus dem Jahr 1971. Nach diesem Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern“ sollte der Bund u.a. „Befugnisse und Verpflichtungen, die im bundesstaatlichen Gesamtverband ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich sind (gesamtstaatliche Repräsentation)“ wahrnehmen.⁵⁴ Für die kompetenzrechtliche Einordnung des heutigen kulturpolitischen Anspruchs des Bundes hilft das Flurbereinigungsabkommen aus mehreren Gründen nicht weiter. Zum einen ist es nie von Seiten der Länder autorisiert und damit gültig geworden (selbst wenn sich die Länder faktisch daran orientiert haben). Zum zweiten kann im Vereinbarungswege auf Kompetenzen weder verzichtet werden, noch können sie übertragen werden.⁵⁵ Auch kompetenzklärende Abkommen zwischen Bund und Ländern haben insoweit keinen Gestaltungs-, sondern allenfalls einen Klarstellungsspielraum bezüglich der ranghöher festgelegten Kompetenzrechtslage.⁵⁶ Zum dritten ist dieser Vereinbarungsentwurf noch von einem wesentlich strengeren Verständnis der Kulturkompetenzen des Bundes geprägt gewesen; die oben unter 2.1.2 und 2.2.3 genannten Beispiele für Fördermaßnahmen der Kulturstiftung des Bundes und des BKM lassen sich beim besten Willen nicht als „ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich“ bezeichnen.

Länder die ungeschriebene Bundeszuständigkeit sogar aus; ebenso *Schulze-Fielitz* 1991 (Fn. 30), S. 2457.

51 v. *Arnim* 2008 (Fn. 20), § 138 Rn. 72; *Robbers* 2011 (Fn. 2), S. 142.

52 Vgl. insoweit auch *Isensee* 2008a (Fn. 1), § 126 Rn. 222; *Stettner* 2002 (Fn. 2), S. 318, betont in diesem Zusammenhang das enge Verwandtschaftsverhältnis von Kulturföderalismus und Pluralismus.

53 *Robbers* 2011 (Fn. 2), S. 144.

54 Vgl. Ziffer 1, abgedruckt bei v. *Arnim* 2008 (Fn. 20), § 138 Rn. 75.

55 Vgl. *Gubelt* 2001 (Fn. 25), Art. 30 Rn. 21; *Isensee* 2008a (Fn. 1), § 126 Rn. 186; *ders.* 2008b (Fn. 24), § 133 Rn. 49 f.; *Pietzcker* 2008 (Fn. 25), § 134 Rn. 32 f.; BVerfGE 63, 1 (39). Etwas anderes gilt freilich, wenn das GG eine Kompetenzübertragung ausnahmsweise ausdrücklich erlaubt, vgl. etwa Art. 71 GG.

56 Vgl. *Pietzcker* 2008 (Fn. 25), § 134 Rn. 34.

3.3.4 Staatspraxis

Schließlich wird oft auf die langjährige Staatspraxis verwiesen, die in der Tat ein kontinuierliches kulturpolitisches Engagement des Bundes kennt.⁵⁷ Auch haben die Länder meist nur formelhaft gegen die Übergriffe des Bundes in ihr „Hausgut“ protestiert, um dann – vor allem, wenn es konkret wurde – die Bundesmittel klaglos entgegen zu nehmen; teilweise haben die Länder diese sogar offensiv eingefordert.⁵⁸ Insofern hat sich seit Jahrzehnten ein Kartell aller Betroffenen zum Nachteil der grundgesetzlichen Kompetenzordnung herausgebildet: Der Bund möchte sich gerne kulturpolitisch engagieren und sich mit den „Schönen Künsten“ identifizieren, die Länder sind allen Einwänden zum Trotz dankbar für die mit dem Bundesengagement verbundene finanzielle Entlastung und die kulturschaffenden Mittelempfänger sind an einer möglichst guten Förderung unabhängig von Zuständigkeitsfragen interessiert.⁵⁹ So richtig dieser Befund ist, so wenig vermag eine Staatspraxis contra constitutionem die vorrangige Verfassungsordnung modifizieren, wie sich auch kein Gewohnheitsrecht entgegen geschriebenen Rechtssätzen bilden kann.⁶⁰

3.4 Wiedervereinigung und Europäische Integration

Fraglos hat sich das kulturpolitische Engagement des Bundes seit der Wiedervereinigung erheblich ausgeweitet; die Enquete-Kommission des Bundestages spricht von einer Verzehnfachung des jährlichen Mitteleinsatzes,⁶¹ so dass der Bund derzeit im Einzelplan des Beauftragten für Kultur und Medien rund eine Milliarde Euro p.a. aufwendet.⁶² Ein wesentlicher Grund dafür liegt in Art. 35 Einigungsvertrag, wonach „Stellung und Ansehen eines vereinten Deutschlands in der Welt [...] von seiner Bedeutung als Kulturstaat“ abhängt (Abs. 1) und der Bund die bis 1990 „zentral geleiteten kulturellen Einrichtungen“ vor allem in Berlin (Abs. 4) sowie „zum Ausgleich der Auswirkungen der Teilung Deutschlands [...] übergangsweise [...] einzelne kulturelle Maßnahmen und Einrichtungen“ (Abs. 7) in den neuen Ländern mitfinanzieren kann. Die Bezeichnung des Art. 35 Einigungsvertrag als „Magna Charta der Kulturförderung des Bundes“⁶³ überschätzt allerdings dessen Bedeutung erheblich: Zum einen handelt es sich beim Einigungsvertrag um einen unterhalb des Verfassungsrechts stehenden Normenbestand,

57 Mahrenholz 2002 (Fn. 2), S. 864.

58 Mahrenholz 2002 (Fn. 2), S. 866; Hense 2000 (Fn. 6), S. 379.

59 Schulze-Fielitz 1991 (Fn. 30), S. 2459; Stettner 2002 (Fn. 2), S. 321, spricht insoweit vom verratenen und verkauften Verfassungsstaat.

60 So im Ergebnis auch Stettner 2002 (Fn. 2), S. 329; krit. Schulze-Fielitz 1991 (Fn. 30), S. 2459, der die Möglichkeit einer modifizierenden Wirkung einer „ständigen, unwidersprochen geübten Staatspraxis unter dem Gesichtspunkt der Kontinuität der Kompetenzordnung“ bejaht; allerdings haben die Länder gegen die hier angesprochene Staatspraxis regelmäßig Widerspruch erhoben, zuletzt im Rahmen der Verhandlungen zur Föderalismusreform I.

61 Enquete-Kommission 2007 (Fn. 1), S. 54.

62 Der Kapitelabschluss 0405 im Bundeshaushaltsplan 2008 sah für 2007 ein Ausgabensoll von 1,35 Milliarden und für 2008 von 0,98 Milliarden Euro vor.

63 Vgl. Stettner 2002 (Fn. 2), S. 332.

und zum anderen verweist Art. 35 Einigungsvertrag selbst zweimal ausdrücklich auf die unberührte Kompetenzverteilung des Grundgesetz (Abs. 3 und 6). Auch dadurch wurde demnach keine tragfähige und dauerhafte Kompetenzgrundlage für das vielfältige kulturelle Engagement des Bundes namentlich außerhalb Berlins geschaffen.⁶⁴

Eine weitere Dimension, die für das verstärkte kulturpolitische Engagement des Bundes ursächlich gemacht wird, ist die fortschreitende europäische Integration. Diese macht sich für den Kulturbereich an Art. 167 AEUV (ex-Art. 151 EGV) fest, mit dem die EU sich als kulturpolitischer Akteur präsentiert.⁶⁵ Dadurch wächst die Bedeutung der nationalen Vertretung Deutschlands innerhalb der EU – insbesondere im Ministerrat – auf diesem Feld. Ungeachtet des damit verbundenen politischen Drucks bedeutet dies keine normative Verschiebung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung;⁶⁶ vielmehr obliegt die Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte in der EU in diesem Fall einem vom Bundesrat bestimmten (Länder-)Vertreter in Abstimmung mit dem Bund (Art. 23 Abs. 6 GG).⁶⁷

3.5 Kompetenzrechtlicher Befund *de constitutione lata*

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Schwerpunkt der Finanzierungs-, Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenzen in den Bereichen von Kunst und Kultur bei den Ländern liegt. Auf der anderen Seite hat der Bund vor allem im Bereich der Rahmenbedingungen, aber auch auf einzelnen Feldern wie etwa der auswärtigen Kulturpolitik und der gesamtstaatlichen Repräsentation kulturpolitische Zuständigkeiten. Diese sind jedoch von einem „homogenen Kompetenzgefüge“ weit entfernt⁶⁸ und werden von der politischen Praxis erheblich überfordert. Insbesondere kann das Begründungsmuster „kraft Natur der Sache“ wenig zur Legitimation zahlreicher bundesseitiger (Mit-) Fördermaßnahmen beitragen. Letztlich führen alle rechtspolitisch motivierten Bemühungen an einer vielleicht als „lästig“ oder als „Hemmnis“ erscheinenden Kompetenzordnung nicht vorbei.⁶⁹ Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang der Hinweis von Schulze-Fielitz, wonach „die große kulturelle Leistung der Entwicklung des Verfassungsstaates [darin liegt], dass die Politik den Rahmen des Verfassungsstaates nicht überschreitet.“⁷⁰

64 So auch Stettner 2002 (Fn. 2), S. 332 f.; Schulze-Fielitz 1991 (Fn. 30), S. 2459; a.A. Hense 2000 (Fn. 6), S. 380 f., der in der Wiedervereinigung und in der Europäischen Integration eine „zweifache Erschütterung“ des deutschen Föderalismus und den „Wegfall der Geschäftsgrundlage für die 1949 getroffene Grundentscheidung“ sieht.

65 Siehe Nettesheim, Martin 2002: Das Kulturverfassungsrecht der Europäischen Union, JZ 2002, S. 157 (162).

66 Stettner 2002 (Fn. 2), S. 316.

67 Stettner 2002 (Fn. 2), S. 331.

68 Hense 2000 (Fn. 6), S. 379.

69 Siehe Stettner 2002 (Fn. 2), S. 315.

70 Schulze-Fielitz 1991 (Fn. 30), S. 2460.

4. Denkbare Lösungsansätze *de constitutione ferenda*

Gleichwohl hat es sich über Jahrzehnte hinweg als in der Sache sinnvoll erwiesen, dass der Bund die Kultur(förder)politik nicht den Ländern allein überlässt; insbesondere hat sich das Instrument der (verfassungsrechtlich meist unzulässigen) Beteiligung des Bundes neben anderen Kompetenzträgern wie Länder und Gemeinden als notwendig erwiesen, will man einen prosperierenden Kulturstaat in der Spitze und in der Breite sicher gestellt wissen.⁷¹ Deshalb soll zum Abschluss dieses Beitrags untersucht werden, wie die politische Praxis verfassungsrechtlich abgesichert werden könnte.

4.1 *Schaffung eines verfassungsrechtlichen Kulturstaatsziels auf Bundesebene*

Schon seit geraumer Zeit steht die Forderung nach der Schaffung eines grundgesetzlichen Kulturstaatsziels im Raum. Zuletzt hat die Enquete-Kommission des Bundestages fraktionsübergreifend ein klares Votum abgegeben, dem Grundgesetz einen neuen Artikel 20b anzufügen: „Der Staat schützt und fördert die Kultur.“⁷² Indes würde ein solches Staatsziel im Grundgesetz wenig zur Lösung der Kompetenzproblematik beitragen. Zum einen enthalten die Grundrechte nach herrschender Lehre neben ihrem subjektivrechtlichen Gehalt zugunsten des einzelnen Grundrechtsträgers stets auch eine objektivrechtliche Wertaussage im Sinne einer Staatszielbestimmung. Gerade für die Kunstfreiheit ist dies anerkannt,⁷³ weshalb einer (weiteren) Verfassungsnorm allenfalls eine bekräftigend-verstärkende Wirkung zukommen könnte.⁷⁴ Zum anderen treffen weder die Grundrechte noch (bloße) Staatszielbestimmungen eine kompetenzrechtliche Aussage; welche staatliche Ebene innerhalb des Systems des Grundgesetzes für die Erfüllung dieser staatlichen Aufgabe zuständig wäre, bemisst sich weiterhin nach der oben dargelegten Kompetenzordnung. Diese wäre durch ein föderalismusneutrales Staatsziel nicht verändert.⁷⁵

4.2 *Schaffung einer Gesetzgebungskompetenz zugunsten des Bundes für allgemeine Kulturförderung*

Um die oben beschriebenen Probleme insbesondere der ungeschriebenen (Gesetzgebungs-) Kompetenzen zu lösen, könnte man an die Schaffung eines Kompetenztitels etwa für „Kulturförderung“ in Art. 74 Abs. 1 GG bei den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung denken. In seinem solchen Gesetz könnte der Bund dann auch im Rahmen der Kostenteilungsmöglichkeiten gemäß Art. 104a Abs. 3 GG eine Mitfinanzierung

71 Vgl. dazu *Schulze-Fielitz* 1991 (Fn. 30), S. 2460.

72 *Enquete-Kommission* 2007 (Fn. 1), S. 68; in fast allen Länderverfassungen finden sich entsprechende Bekenntnisse zur Förderung von Kunst und Kultur, vgl. die instruktive Übersicht ebenda, S. 80 f.

73 BVerfGE 36, S. 321 (331): „Als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst stellt [Art. 5 Abs. 3 GG] dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern.“

74 *Enquete-Kommission* 2007 (Fn. 1), S. 76 f.

75 *Enquete-Kommission* 2007 (Fn. 1), S. 76 f.

des Bundes vorsehen. Allerdings müsste dann die Ausführung (allein) bei den Ländern liegen, was wiederum nicht im Interesse des Bundes läge. Würde man dagegen den Weg der Bundesauftragsverwaltung wählen, müsste der Bund alle Kosten alleine tragen (Art. 104a Abs. 2 GG), was ebenfalls nicht gewollt sein kann. Damit erweist sich auch dieser Lösungsansatz als nicht zielführend.

4.3 *Schaffung einer Gemeinschaftsaufgabe für allgemeine Kulturförderung*

Somit verbleibt schließlich die Möglichkeit, eine weitere Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz einzufügen. Dabei handelt es sich um das einzige Instrument unserer Verfassung, das ein Miteinander von Bund und Ländern sowohl in der Aufgabenerfüllung wie in der Aufgabenfinanzierung ermöglicht.⁷⁶ Damit würde genau dem Rechnung getragen, was in der heutigen Staatspraxis weithin abgebildet ist. So wäre ein neuer Art. 91e GG denkbar: „Bund und Länder können aufgrund einer Vereinbarung zur Förderung von Kunst und Kultur in Fällen von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“ Gegen eine solche Lösung spricht zwar das Entflechtungsziel, das mit der Föderalismusreform I verfolgt worden ist; allerdings zeigt die aktuelle Diskussion insbesondere zum sogenannten „Kooperationsverbot“, dass die Entflechtungsbegeisterung seit 2006 erheblich abgeklungen ist. Da außerdem die kulturpolitische Tätigkeit von Bund und Ländern seit geraumer Zeit faktisch eng verflochten ist und dies von allen Beteiligten gewollt (oder zumindest akzeptiert worden) ist, wäre eine solche Änderung des Grundgesetzes – etwa im Zuge einer kleineren Nachsteuerung zur Föderalismusreform – entsprechend dem politischen Mainstream durchaus denkbar.

76 Einen in diese Richtung zielenden Vorschlag hatten die Länder – bezogen auf die verfassungsrechtliche Absicherung der Kulturstiftung des Bundes – bereits im Rahmen der Verhandlungen zur Föderalismusreform I gemacht, vgl. *Deutscher Bundestag/Bundesrat* 2005 (Fn. 35), Arbeitsunterlage der Projektgruppe 3 „Bildung und Kultur“ (PAU) 18 (nur auf beigefügter DVD). Gegen diesen Ländervorschlag hatte sich das BMI u. a. mit dem Argument ausgesprochen, dass bei den Gemeinschaftsaufgaben ja nur eine bloße Mitwirkung des Bundes an den Länderaufgaben erfolge, was vor dem Hintergrund eigener Zuständigkeiten nicht angemessen sei (ebenda, S. 398); allerdings ist diese Mitwirkung des Bundes an Länderaufgaben nur bei Art. 91a GG vorgesehen, während die Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91b ff. GG nur vom „Zusammenwirken“ sprechen, ohne die Aufgaben vorab einem Kompetenzträger zuzuordnen.

Gemeindefinanzreform 2010/2011: ein Zwischenbericht zu Modellen und finanzpolitischer Wirklichkeit

Dörte Diemert

Die Krise der Kommunalfinanzen hat beileibe keinen Neuigkeitswert. Zieht man die Berichterstattung vergangener Jahre heran, dann sind in der Problembeschreibung und Analyse deutliche Parallelen zur gegenwärtigen Diskussion zu erkennen.¹ Manch ein Kritiker ist daher geneigt, den Ruf der kommunalen Ebene nach grundlegenden Reformen, nach Konsolidierungs- und Entschuldungshilfen und struktureller Entlastung als das „übliche Klappern“ abzutun, welches zum politischen Geschäft gehört. Die Zahlen sprechen hingegen eine andere Sprache: Sie zeigen, dass auch die Kommunen nach der Finanz- und Wirtschaftskrise in einer schweren Krise stecken. Bis Ende des Jahres 2010 werden sich die Kassenkredite und die Kredite zur Liquiditätssicherung gegenüber dem Stand von 2004 fast verdoppelt haben. Mit 7,7 Milliarden Euro verzeichnen die Kommunen eines der höchsten Finanzierungsdefizite der Nachkriegsgeschichte.² In dieser Situation haben nicht nur die Verteilungskonflikte innerhalb der kommunalen Landschaft zugenommen, sondern es wächst auch der Druck, das bestehende Kommunalfinanzsystem zu verbessern. Gerade im Sozialbereich sind die Kommunen nicht selten der Ausfallbürge für nicht ausreichend finanzierte soziale Sicherungssysteme. Gleichwohl schien es zunächst so, als würde die Bundesregierung mit der per Kabinettsbeschluss vom 24. Februar 2010³ eingesetzten Gemeindefinanzkommission vorrangig einen erneuten Anlauf zur Abschaffung der Gewerbesteuer starten wollen. Zum Arbeitsauftrag der Kommission zählt es, den aufkommensneutralen Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatzrecht zu prüfen – zur Freude der Kritiker der Gewerbesteuer: Schon bei der Abschaffung der Lohnsummensteuer im Jahr 1980 und dem Ende der Gewerbekapitalsteuer im Jahr 1998 hatten sich letztere ihrem Ziel, der Abschaffung der Gewerbesteuer, in greifbarer Nähe gewähnt. Nun, so ihre Hoffnung, würde endlich der entscheidende Schritt gegangen werden. Aus kommunaler Sicht muss eine Gemeindefinanzkommission angesichts der hoch problematischen Finanzsituation der gesamten kommunalen Ebene hingegen vorrangig

- 1 Vgl. z.B. *Pröhl, Marga* 2003: Mehr Gestaltungsspielraum für die Kommunen und mehr Transparenz für die Bürger – Bertelsmann Stiftung macht Vorschlag für umfassende Reform der Gemeindefinanzen, in: Monatszeitschrift des Städte- und Gemeindetags Mecklenburg-Vorpommern, 3/2003, S. 123-126.
- 2 Vgl. *Statistisches Bundesamt Deutschland* 2011: Haushaltslage der Kommunen im Jahr 2010 weiter angespannt, Pressemitteilung Nr. 116 vom 22.03.2011.
- 3 Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission), http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4320/SharedDocs/Bilder/Vorlagen/Artikel/Gemeindefinanzreform-Anl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (11.03.2011).

daraufhin ausgerichtet sein, eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen, um damit das Problem der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Ebene zu lösen.⁴ Dies kann aber nicht allein über die Einnahmeseite gelingen, sondern muss auch die Ausgabenseite in den Blick nehmen.

Den kommunalen Vertretern war es daher von Anfang an ein zentrales Anliegen, dass sich die Gemeindefinanzkommission auch mit der Entwicklung der Sozialausgaben befasst und feststellt, wie die kommunalen Aufgabenträger in diesem Bereich entlastet werden können.⁵ Die sozialen Ausgaben sind immerhin von rund 26 Milliarden Euro im Jahr 1999 auf knapp 40 Milliarden Euro im Jahr 2009 gestiegen, wobei einzelne Aufgabenbereiche eine bedrohliche Dynamik aufweisen. Die Ausgaben der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in den vergangenen Jahren sind beispielsweise um rund 5% je Jahr angestiegen, die Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit haben sich seit der Einführung im Jahr 2004 verdreifacht. Während die Prüfaufträge für das gemeindliche Steuersystem grob umrissen sind, bleiben die weiteren Ausführungen im Auftrag der Gemeindefinanzkommission vergleichsweise vage: Die Rede ist von einer verbesserten Beteiligung der Kommunen im Rahmen der Gesetzgebung des Bundes und einer Entlastung auf der Ausgabenseite insbesondere durch die Flexibilisierung von Standards. Erst auf Drängen der Kommunen und mit Hilfe der Länder wurde in der konstituierenden Sitzung der Gemeindefinanzkommission beschlossen, dass die Kommission – im Arbeitsschwerpunkt „Standards“ – auch die Problematik der Soziallasten mitberaten soll. Im Ergebnis wurden daher Arbeitsgruppen zu den Themenfeldern „Kommunalsteuern“, „Rechtssetzung“ und „Standards“ eingerichtet.

Obwohl ursprünglich geplant war, dass die Kommission ihre Arbeit im November 2010 abschließen sollte und obwohl in den Verhandlungen zur Höhe der Hartz IV-Sätze sowie zum Bildungs- und Teilhabepaket ein wichtiger Schritt zur Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben gelungen ist, dauern die Beratungen der Gemeindefinanzkommission zum jetzigen Zeitpunkt (Stand: Ende März 2011) noch an. Lediglich die Arbeitsgruppen „Rechtssetzung“ und „Standards“ haben bisher abschließende Berichte und Empfehlungen vorgelegt. Die jüngsten Planungen sehen vor, dass die Gemeindefinanzkommission ihre Arbeiten Mitte 2011 abschließen soll. Mit Blick auf die intensiv geführten Auseinandersetzungen um die Zukunft der Gewerbesteuer und des kommunalen Steuersystems kann hier daher nur ein vorläufiger Zwischenbericht gegeben werden.

-
- 4 Zu den Anforderungen an eine Gemeindefinanzreform: *Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert* 2005: Gemeindefinanzbericht 2005, in: der städteTag, 5/2005 S. 5-101 (S. 27); vgl. auch *Scherf, Wolfgang* 2001: Perspektiven der kommunalen Besteuerung, in: *Andel, Norbert (Hrsg.)* 2001: Probleme der Kommunalfinanzen, Berlin, S. 9-55 (S. 16 ff.); *Zimmermann, Horst/Postlep, Rolf-Dieter* 1980: Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, 1980/5, S. 248-253.
- 5 *Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände* 2010a: Eckpunkte der kommunalen Spitzenverbände für die Arbeit in der Gemeindefinanzkommission, Schreiben an den Vorsitzenden der Gemeindefinanzkommission Bundesminister der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble vom 2. März 2010, S. 2.

1. Die grundlegende Diskussion um die Gewerbesteuer und die Reformmodelle

Schon in der Vergangenheit war festzustellen, dass die Diskussionen um die Reform der Gewerbesteuer immer dann aufflammten, wenn die Gewerbesteuereinnahmen im Zuge einer konjunkturellen Abschwächung oder eines Abschwungs eingebrochen sind. Dieses Muster hatte sich schon bei der Gemeindefinanzkommission 2003 gezeigt und kommt auch dieses Mal zum Tragen. Ein zentraler finanzwissenschaftlicher Kritikpunkt ist nämlich die Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer.⁶ Darüber hinaus wird – insbesondere von der Wirtschaftseite – kritisiert, dass die Gewerbesteuer als vermeintlicher deutscher Sonderweg im internationalen Wettbewerb zu Nachteilen führe.⁷ Von den Kritikern der Gewerbesteuer wird außerdem angeführt, dass nicht alle Gemeinden im gleichen Maße von der Gewerbesteuer profitierten und in Gemeinden mit wenigen Gewerbesteuerzahlern eine problematische Abhängigkeit entstehen könne.⁸ Schließlich wird moniert, dass die Gewerbesteuer keine direkte und transparente Beteiligung der Wohnbevölkerung an der Finanzierung lokaler Leistungen gewährleisten könne.⁹

Die Gemeinden hingegen wehren sich gegen eine aufgezwungene Reform – jedenfalls solange keine bessere Alternative für eine wirtschaftskraftbezogene, mit Hebesatzrecht ausgestattete kommunale Steuer, mit der die Unternehmen einen dem Äquivalenzprinzip angemessenen Beitrag zur kommunalen Steuerbasis leisten, vorgelegt wird. Die Gewerbesteuer erfüllt diese Anforderungen. Sie knüpft an die lokale Wirtschaftskraft an und setzt Anreize für die Kommune, sich um Gewerbeansiedlungen zu bemühen. Angesichts der damit nicht selten verbundenen Verkehrs- und Geruchsbelästigungen für die Wohnbevölkerung ist das keine Selbstverständlichkeit. Als Realsteuer ist die Gewerbesteuer außerdem nicht so stark von den jeweiligen Finanzierungsstrukturen der Unternehmen abhängig und stellt – ganz im Sinne des Äquivalenzprinzips – eine Gegenleistung für die kommunalseitig bereitgestellte Infrastruktur dar.¹⁰ Dabei kann die Kommune die Höhe ihrer Gewerbesteuereinnahmen durch das Hebesatzrecht autonom beeinflussen. Bei näherer Betrachtung erweisen sich auch die vielfältigen Kritikpunkte, die gegen die Gewerbesteuer angeführt werden, als wenig schlagend: So ist beispielsweise die Körperschaftsteuer im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 deutlich stärker eingebrochen als die Gewerbesteuer. Auch die Schwankungsbreite der Gewerbesteuer lag im Zeitraum 1995 bis 2008, der ziemlich exakt zwei Konjunkturzyklen umfasst, bei der Gewerbesteuer nur 4,4 Prozentpunkte höher als bei den übrigen kon-

6 *Kühn, Alfons* 2003: Nicht reformieren, besser ersetzen – am besten abschaffen!, in: ifo Schnelldienst, 9/2003 S. 19-22 (S. 20); *Fuest, Clemens /Huber, Bernd* 2003: Lösungsmöglichkeiten und Probleme bei der Gewerbesteuerreform, in: Wirtschaftsdienst, 2003/9 S. 560-565 (S. 561); *Thöne, Michael* 2010: Gewerbesteuer – Das Ende einer unendlichen Geschichte?, in: Wirtschaftsdienst, 2010/5, S. 289 (S. 291).

7 *Däke, Karl Heinz* 2011: Die Gewerbesteuer – eine Sonder- und Altlast, in: Zeitschrift für Kreditwesen, 1/2011, S. 35 ff.

8 *Kühn* 2003 (Fn. 6), S. 19; *Fuest /Huber* 2003 (Fn. 6), S. 561.

9 *Fuest/Huber* 2003 (Fn. 6), S. 561; siehe auch Fn. 31.

10 Zur Verfassungsrechtlichen Einordnung vgl. *Wieland, Joachim* 2003: Verfassungsrechtliche Eckpunkte für eine Gemeindefinanzreform, in: Kommunale Steuerzeitschrift, 5/2003 S. 81-82 (S. 82).

junkturabhängigen Steuern.¹¹ Deutliche Unterschiede zeigen sich hingegen bei der Wachstumsdynamik: Zwischen 1995 und 2008 hat sich das bundesweite Aufkommen der Gewerbesteuer annähernd von 21,6 auf 41 Milliarden Euro verdoppelt, während das Aufkommen der übrigen lohn- und ertragsabhängigen Steuern (einschließlich der Körperschaftssteuer) nur um ein Viertel stieg.¹² Ein Systemwechsel bei der Gewerbesteuer würde den Kommunen daher voraussichtlich zukünftige Einnahmen vorenthalten, ohne die kommunale Einnahmesituation im Konjunkturverlauf de facto zu stabilisieren.¹³ Ein Blick über die Grenzen zeigt außerdem, dass die Gewerbesteuer auch im internationalen Vergleich kein Unikat darstellt. Eine wirtschaftskraftabhängige Steuer, die zumindest Elemente der Gewerbesteuer aufweist, erheben etwa Dänemark, Luxemburg, Kanada und die USA. Auch die von den Kritikern als Substanzbesteuerung gezeißelte Hinzurechnung ertragsunabhängiger Elemente ist international nicht unüblich.¹⁴ Gleichwohl reißt die Debatte um die Gewerbesteuer nicht ab. Die Zahl der Vorschläge zur Reform der Gemeindesteuern ist im Gegenteil kaum überschaubar.¹⁵ Zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Ansätze können drei Gruppen unterschieden werden:¹⁶

- Vorschläge, die darauf abzielen, den Kommunen eine vergleichbare wirtschaftsbezogene Steuer zu erhalten: In diese Gruppe gehören der Vorschlag einer sogenannten Wertschöpfungssteuer des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen aus dem Jahr 1982¹⁷ sowie das von kommunaler Seite vertretene sogenannte Kommunalmodell, das auf einen Erhalt und die Verbesse-

11 *Deutscher Städtetag* 2010: Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer. Fakten und Analysen, Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik, Bd. 94, Berlin und Köln; www.staedtetag.de unter Schwerpunkte/Fachinformationen (01.03.2010), S. 15.

12 *Deutscher Städtetag* 2010 (Fn. 11), S. 13 ff., 17, 22.

13 Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände und der Vertreter der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen im Positionspapier des Arbeitskreises Strukturanalyse zum Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern, in: *Arbeitsgruppe Kommunalsteuern* 2010: Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern an die Gemeindefinanzkommission vom 01.07.2010., unter: www.bundesfinanzministerium.de (23.03.2011).

14 *Bundesministerium der Finanzen* 2009: Untersuchung des deutschen Steuersystems im Hinblick auf die Gewichtung von ertragsabhängigen und ertragsunabhängigen Steuern, Monatsbericht des BMF Januar 2009, S. 67-76; siehe auch *Deutscher Städtetag* 2010 (Fn. 11), S. 23 f.

15 Vgl. die Überblicksdarstellungen bei *Klein, Oliver* 2005: Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzierungssystem, in: *Nierhaus, Michael (Hrsg.)* 2005: Kommunalfinanzen: Beiträge zur aktuellen Debatte, KWI-Arbeitshefte 9, S. 69-84 (S. 77 ff.); siehe auch *Strauß, Wolfgang* 1984: Probleme und Möglichkeiten einer Substituierung der Gewerbesteuer, Opladen, S. 64 ff.; *Clemens, Reinhard/Held, Thomas u.a.* 1986: Gewerbesteuerreform im Spannungsfeld von Unternehmenssteuerbelastung und kommunaler Finanzautonomie, Stuttgart, S. 33 ff.; *Stöhr, Andreas/Stange, Arnold Christian* 2003: Reform der Gewerbesteuer. Verfassungsrechtliche und steuersystematische Rahmenbedingungen, Stuttgart u.a., S. 43 ff.

16 *Schwarting, Gunnar* 2007: Kommunale Steuern. Grundlagen – Verfahren – Entwicklungstendenzen, 2. Aufl., Berlin, S. 78 ff.

17 *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* 1982: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des BMF, Bd. 31, Bonn; siehe dazu auch *Oberhauser, Alois* 2003: Zielgerichtete Reform der Gemeindesteuern durch eine kommunale Wertschöpfungssteuer, in: *Wirtschaftsdienst*, 2003/9, S. 565-568.

rung und Modernisierung der Gewerbesteuer u. a. durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen abzielt.¹⁸

- Vorschläge, die auf eine Abschaffung der Gewerbesteuer und deren Ersatz, z. B. durch eine Beteiligung der Gemeinden an anderen Steuerquellen, abzielen: Hierzu zählt u. a. der 2001 vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) vorgelegte Vorschlag, den Gemeinden an Stelle der Gewerbesteuer Zuschlagsrechte zur Einkommen- und Körperschaftsteuer einzuräumen.¹⁹
- Vorschläge, die eine grundlegende Neukonzeption des kommunalen Steuersystems zum Ziel haben: Zu nennen sind insbesondere die umfassenden Reformkonzepte der Bertelsmann Stiftung²⁰ und der Stiftung Marktwirtschaft.

2. Die Gemeindefinanzkommission – Diskussionsstand und Bewertungen

Auch die in der gegenwärtigen Gemeindefinanzkommission diskutierten Modelle sind beileibe nicht neu: In leicht modifizierter Form hat der BDI/VCI-Vorschlag als sogenanntes Prüfmodell der Bundesregierung Eingang in die Gemeindefinanzkommission gefunden. Von kommunaler Seite wurde das Kommunalmodell in aktualisierter Fassung in die Diskussion eingebracht. Und schließlich soll geprüft werden, ob einzelne Module des Modells der Stiftung Marktwirtschaft übernommen werden können.

Zur Beurteilung der Modelle verständigte man sich auf einen Katalog von Prüfkriterien, in denen sich auch die zentralen Anliegen der kommunalen Seite widerspiegeln – wie beispielsweise die Gewährleistung des Interessenbandes zwischen Kommunen und örtlicher Wirtschaft, das Hebesatzrecht der Kommunen und die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht (insbesondere mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG).²¹ Außerdem wurden in der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ drei Arbeitskreise eingerichtet: ein Arbeitskreis „Administrierbarkeit“, in dem die Auswirkungen der Modelle und Modellvarianten auf die Abläufe bei der öffentlichen Verwaltung und den Steuerpflichtigen sowie der Bürokratieaufwand abgeschätzt werden, ein Arbeitskreis „Strukturanalyse“, welcher die Einnahme- und Ausgabestrukturen sowie die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Reformoptionen betrachtet, und schließlich ein Arbeitskreis „Quantifizierung“, der die Aufgabe hat, die finanziellen Auswir-

18 Siehe ausführlich *Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert* 2003: Gemeindefinanzbericht 2003, in: der städtetag, 9/2003, S. 2-101 (S. 34 f.).

19 Siehe dazu u. a. *Bräunig, Klaus* 2003: Das Konzept der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer: Die Chance zur weiterreichenden Reform des Steuerrechts, in: ifo Schnelldienst, 9/2003, S. 7-11; *Fuest/Huber* 2003 (Fn. 6), S. 563.

20 *Witte, Kirsten/Tebbe, Günter* 2011: Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer. Ein Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung, unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-1587EFF7-425554B1/bst/xcms_bst_dms_29118_29119_2.pdf (11.03.2011); siehe auch *Pröhl* 2003 (Fn. 1), S. 124 ff.

21 Die Prüfkriterien sind abgedruckt als Anlage 1 zu *Arbeitsgruppe Kommunalsteuern* 2010 (Fn. 13).

kungen der verschiedenen Modelle auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Kommunen) sowie nach Gemeindetypen offen zu legen.

2.1 Kommunalmodell

Das von den kommunalen Spitzenverbänden in die Gemeindefinanzkommission eingebrachte Kommunalmodell²² zielt auf den Erhalt sowie auf die Revitalisierung und Modernisierung der Gewerbesteuer ab. Durch die Steuerreformen der letzten Jahrzehnte ist diese Kommunalsteuer weitgehend ausgehöhlt worden. Sie besteuert nur noch einen Rest-Gewerbeertrag, was ihre Entwicklung zu einer Steuer auf große und größere Unternehmen beschleunigt hat.²³ Zentrales Reformelement des Kommunalmodells ist daher die Ausdehnung des Kreises der Steuerpflichtigen auf die Selbständigen im Sinne des § 18 Einkommensteuergesetz,²⁴ womit die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer verbreitert würde, die Abhängigkeit der Kommunen von einzelnen Gewerbesteuerzahlern verringert würde und eine Verstetigung, Stabilisierung und bessere Streuung des Gewerbesteueraufkommens zu erreichen wäre.²⁵ Gleichzeitig würde eine wesentliche steuerliche Ungleichbehandlung beendet: Die historisch bedingte Privilegierung der Freiberufler ist in der gegenwärtigen Form nicht mehr gerechtfertigt. Schon heute unterliegen Freiberufler, die sich als Kapitalgesellschaft organisiert haben, der Gewerbesteuerpflicht. Ebenso wie Unternehmen profitieren auch die Freiberufler von der kommunalen Infrastruktur und nehmen diese in Anspruch. Da die Angehörigen der Freien Berufe ihre Gewerbesteuerzahlungen an die Gemeinden grundsätzlich mit ihrer Einkommenssteuerschuld verrechnen können, wären auch keine untragbaren Mehrbelastungen dieser Berufsgruppen zu befürchten.

Neben der Einbeziehung der Freiberufler sieht das Kommunalmodell auch bei den Hinzurechnungen eine stärkere Verbreiterung vor: So sollen u.a. die Zinsen zum Gewerbeertrag voll hinzugerechnet werden. Auch der Finanzierungsanteil der Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzgebühren soll deutlich stärker als bisher berücksichtigt werden, wobei eine Freibetragsregelung zur Anwendung kommen soll. Gleiches gilt für die Veräußerungsgewinne, die vollständig erfasst werden sollen. Durch die Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen und die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen ließe sich eine Absenkung der Hebesätze zu Gunsten der zurzeit vergleichsweise kleinen Gruppe von Steuerzahlern erreichen. Außerdem würden die bis dato von der Ge-

22 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2010b: Aktualisierter Vorschlag für das Kommunalmodell zur Reform der Gewerbesteuer vom Dezember 2010 – basierend auf dem Kommunalmodell für die Gemeindefinanzkommission 2002/2003.

23 Schwarting, Gunnar 1995: Die Reform der Gemeindefinanzen – Hundert Jahre und kein Ende?, in: Böhret, Carl/Nowack, Matthias (Hrsg.) 1995: Gesellschaftlich denken – kommunal handeln: FS für Christian Roßkopf, Mainz, S. 129-141 (S. 132 f.).

24 Nicht erfasst werden sollen Landwirtschaft, Vermietung und Verpachtung.

25 So auch Junkernheinrich, Martin 2003: Gemeindefinanzreform in der Politikverflechtungsfalle, in: Wirtschaftsdienst 2003/9, S. 555 – 558, hier S. 558; Fuest/Huber 2003 (Fn. 6), S. 562, im Ergebnis aber gleichwohl kritisch zum Kommunalmodell.

werbesteuerpflicht ausgeklammerten Nicht-Zahler in angemessener Weise steuerpflichtig, womit mehr Belastungsgerechtigkeit innerhalb der Wirtschaft erzielt würde.

In der Gemeindefinanzkommission wurde diesem Modell einvernehmlich beschieden, dass die Administrierbarkeit gegeben ist. Eine Quantifizierung ist bislang jedoch lediglich nach Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Kommunen) erfolgt. Ergebnisse zu den verschiedenen Gemeindetypenklassen (Kernstädte, Umlandgemeinden und Gemeinden im ländlichen Raum jeweils differenziert nach Steuerstärke) stehen noch aus. Sie sollen bis zum Abschluss der Kommissionsarbeit vorgelegt werden.

2.2 Prüfmodell und modifiziertes Prüfmodell

Bis zur Sitzung der Arbeitsgemeinschaft Kommunalsteuern am 28. Januar 2011 wurde allein das Prüfmodell der Bundesregierung detailliert quantifiziert. Es sieht die Abschaffung der Gewerbesteuer und somit auch der Gewerbesteuerumlage sowie der entsprechenden Anrechnungsmöglichkeiten der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer vor. Im Gegenzug soll den Kommunen ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer eingeräumt werden. Die steuerpflichtigen Wirtschaftseinheiten sollen somit über die Körperschaftsteuer (Kapitalgesellschaften) und über die Einkommensteuer (Personengesellschaften, Freiberufler etc.) erfasst werden, wobei das Aufkommen aus dem Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer – auch bei Personengesellschaften – den Wohnsitzgemeinden zustehen soll. Die aus diesen Maßnahmen resultierenden Mindereinnahmen der Kommunen sollen durch eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils ausgeglichen werden.

In der Quantifizierung hat sich gezeigt, dass das Prüfmodell mit erheblichen Einnahmeausfällen bei Bund und Ländern verbunden wäre, die im Zwischenbericht der Arbeitsgemeinschaft Kommunalsteuer mit 5,5 bis 6 Milliarden Euro pro Jahr angegeben werden. Gleichzeitig erfolgt eine erhebliche Umschichtung des kommunalen Ertragsteueraufkommens zulasten der Betriebsstättengemeinden und zugunsten der Wohnsitzgemeinden. Während die Gewerbesteuer nach geltendem Recht an diejenigen Gemeinden fließt, in der die Betriebsstätte liegt (sogenanntes Betriebsstättenprinzip), wobei bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten eine Zerlegung des Gewerbeertrags auf die jeweiligen Betriebsstättengemeinden erfolgt, würde das im Prüfmodell vorgesehene Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer ausschließlich von der Wohnsitzkommune ausgeübt werden. Damit würde eine Aufkommensverschiebung von einkommenssteuerschwachen zu einkommenssteuerstarken Kommunen einhergehen. Die Umsetzung dieses Modells hätte deshalb weitreichende Folgen für das gesamte Gemeindefinanzsystem: Da die erheblichen Umverteilungen im Rahmen der bestehenden kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder nicht ausgeglichen werden könnten, müssten diese angepasst oder gänzlich neu gestaltet werden. Darüber hinaus wären gravierende Auswirkungen auf die Hebesatzpolitik der Gemeinden zu erwarten: Gerade Großstädte, in denen das Gewerbesteueraufkommen typischerweise höher ist, müssten hohe Zuschlagssätze erheben, um den Wegfall der Gewerbesteuer zu kompensieren; steuerpoli-

tisch motivierte Wanderungsbewegungen der Wohnbevölkerung wären zu befürchten.²⁶ Und schließlich schien das Prüfmodell auch mit Blick auf die offensiv propagierte Zielsetzung der Gemeindefinanzkommission, nämlich zu einer Verstetigung der kommunalen Steuereinnahmen im Konjunkturverlauf beizutragen, nicht tragfähig zu sein: Angesichts der Gewinnorientierung der Körperschaftsteuer würde ein kommunales Zuschlagsrecht auf diese Steuer die notwendige Stabilisierung der Steuereinnahmen kaum gewährleisten können.²⁷ Angesichts dieser Einwände²⁸ und der deutlichen Quantifizierungsergebnisse ergänzte die Gemeindefinanzkommission Mitte 2010 den Prüfauftrag an die Arbeitsgruppe Kommunalsteuern dahin gehend, dass diese nunmehr auch verschiedene Modifikationen am Prüfmodell mit der Zielsetzung untersuchen sollte, die Einnahmeausfälle insgesamt und die Aufkommensverschiebungen zwischen Betriebsstättenkommunen und Wohnsitzkommunen zu vermeiden.²⁹ In den weiteren Analysen zeigte sich aber, dass die Administrierbarkeit des Prüfmodells nur für dessen Ursprungsform als prinzipiell gesichert angesehen werden kann, während die verschiedenen Modifikationen einen erheblichen Bürokratieaufwand zur Folge hätten und mit kaum lösbaren administrativen Herausforderungen verbunden wären. In der Kommission setzte sich daher zunehmend die Erkenntnis durch, dass der unter dem Stichwort Prüfmodell diskutierte Reformvorschlag samt Modifikationen weder eine verbesserte Kommunalfinanzierung gewährleisten könnte, noch ein ernstzunehmendes Angebot an die Wirtschaft darstellen würde.

Nachdem deshalb auch eine Reihe von unionsregierten Bundesländern das Prüfmodell samt Modifikationen im Ergebnis abgelehnt hatten und damit das sogenannte große Hebesatzrecht (auf Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) politisch kaum mehr realisierbar schien, konzentrierte sich die Diskussion seit Herbst 2010 zunehmend auf eine kleinere Lösung – unter Beibehaltung der Gewerbesteuer im Grundsatz: In einem Gespräch Anfang November 2010 erklärte der Bundesfinanzminister, dass eine Veränderung im System der Gemeindefinanzierung nur mit Zustimmung der Kommunen sinnvoll sei und es daher keine Abschaffung der Gewerbesteuer gegen das Votum der Kommunen geben werde. Parallel dazu signalisierte der Bundesfinanzminister die Bereitschaft des Bundes zu einer Entlastung der Kommunen bei den Soziallasten, z. B. durch eine schrittweise Übernahme der Finanzierung der Grundsicherung. Dabei wurde allerdings gleichzeitig deutlich gemacht, dass diese „Wohltat“ an die Bereitschaft der Kommunen geknüpft sein sollte, dem Finanzminister beim Thema Gemeindesteuersystem entgegenzukommen. Dieses Junktim wurde von den Kommunen strikt abgelehnt. Dennoch wurde der Arbeitsgemeinschaft Kommunalsteuern ein weiterer Prüfauftrag erteilt: die Prüfung der Frage, ob den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden

26 Fuest/Huber 2003 (Fn. 6), S. 563.

27 So kritisch auch Junkernheinrich 2003 (Fn. 25), S. 557.

28 Zu den Einwänden des Deutschen Städtetags siehe Anton, Stefan/Diemert, Dörte 2010: Gemeindefinanzbericht 2010, in: der städtetag 5/2010, S. 5-85 (S. 28 ff.); Karrenberg/Münstermann 2005 (Fn. 4) S. 27 ff.

29 Siehe dazu auch schon Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern 2010 (Fn. 13), S. 6.

solle, den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer von 15% innerhalb einer Bandbreite durch kommunale Entscheidung selbst zu verändern.³⁰ In Rede stand und steht damit das sogenannte kleine Hebesatzrecht, also ein Hebesatzrecht der Kommunen auf ihren Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer (dazu nachfolgend unter 2.2.1). Außerdem wird wieder verstärkt eine Abschaffung oder Begrenzung der sogenannten Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer diskutiert (s. unter 2.2.2).

2.2.1 Das sogenannte kleine Hebesatzrecht

In der öffentlichen Debatte wird die Notwendigkeit eines kommunalen Hebesatzrechts auf die Einkommensteuer meist mit Transparenz- und Wettbewerbsargumenten begründet. Ein Zu- oder Abschlagsrecht der Gemeinden bei der Einkommensteuer, so die Befürworter, würde den Zusammenhang zwischen Steuerlast und kommunalen Leistungen für den Bürger fühlbar machen und das Bewusstsein des Steuerzahlers für Kosten und Finanzierungslasten kommunaler Leistungen erhöhen.³¹ Der hierdurch in Gang gesetzte interkommunale Wettbewerb um ein hohes kommunales Leistungsniveau bei gleichzeitig möglichst niedriger Steuerbelastung werde – so die Hoffnung – zu einem effektiveren und effizienteren Ressourceneinsatz der Kommunen führen.³² In der politischen Diskussion dürften freilich auch andere Erwägungen eine Rolle spielen: Hier wird das kleine Hebesatzrecht als erster Schritt hin zu einer Verwirklichung des BDI/VCI-Modells, also der Abschaffung der Gewerbesteuer und ihres Ersatzes durch Zuschläge auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer, verstanden. Wenn die Städte mit dem Zuschlagsrecht Erfahrungen sammelten, so die Überlegung, würden sie schon feststellen, dass es nicht „des Teufels“ sei, was eine spätere Ausweitung des Hebesatzrechts auf die Körperschaftsteuer und die Abschaffung der Gewerbesteuer erleichtere.³³

Bei Betrachtung der verschiedenen, vom Bundesfinanzministerium in die Gemeindefinanzkommission eingespeisten Modelle zum kleinen Hebesatzrecht erweist sich der Umgang mit den sogenannten Sockelbeträgen als eine zentrale Weichenstellung: Im gegenwärtigen System der Verteilung des kommunalen Anteils am Einkommensteueraufkommen haben Sockelbeträge eine entscheidende Funktion. Die interkommunale Verteilung des – auf das jeweilige Bundesland entfallenden – Kommunalanteils am Einkommensteueraufkommen richtet sich im Grundsatz nach dem Einkommensteueraufkommen der einzelnen Gemeinde. Allerdings wird dabei das den Sockelbetrag übersteigende Einkommen der Einkommensteuerzahler unberücksichtigt gelassen. Diese Kappung erfolgt bei Ledigen bei 30.000 Euro und bei Verheirateten bei 60.000 Euro. Durch die Anwendung dieser Sockelbeträge wird im Ergebnis also das anderenfalls be-

30 Bundesministerium der Finanzen 2010: Gemeinsame Erklärung des Bundesministeriums und der kommunalen Spitzenverbände. Pressemitteilung Nr. 44 vom 04.11.2010.

31 Junkernheinrich 2003 (Fn. 25), S. 557; Pröhl 2003 (Fn. 1), S. 124; Bräunig 2003 (Fn. 19), S. 10; Rosenfeld, Martin T. W. 2010: Stärkung der Eigenverantwortlichkeit von Städten und Gemeinden ist wichtiger als mehr Geld!, in: Wirtschaftsdienst, 2010/5, S. 300-304 (S. 301).

32 Kühn 2003 (Fn. 6) S. 21.

33 Schäfers, Manfred 2011: Warten auf den Zuschlag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.) vom 29.01.2011.

stehende starke Gefälle zwischen Gemeinden mit einer einkommensteuerstarken und solchen mit einer einkommensteuerschwachen Wohnbevölkerung geglättet. De facto entfallen ca. 40% des Einkommensteueraufkommens auf das zu versteuernde Einkommen oberhalb der Sockelbeträge. Der Wegfall der Sockelbeträge würde deshalb zu massiven Umverteilungen zwischen den Gemeinden führen. Selbst bei vollständiger Ausschöpfung des Hebesatzkorridors erhielten einkommensteuerschwache Gemeinden geringere Einnahmen als das zurzeit der Fall ist. Die Stadt-Umland-Probleme mit ihren volkswirtschaftlich ineffizienten Wanderungsbewegungen³⁴ und die Probleme der strukturschwachen Kommunen würden in diesem Modell also nicht gelöst, sondern tendenziell sogar verschärft.³⁵ Dies würde die Ausgleichsmöglichkeiten des kommunalen Finanzausgleichs – wie auch des Länderfinanzausgleichs – überfordern.³⁶

An diesen Verwerfungen scheitern Modellvarianten des kleinen Hebesatzrechts, die wie die sogenannte kommunale Annexsteuer zur Einkommensteuer, eine Abschaffung der Sockelbeträge implizieren. Im Modell der kommunalen Annexsteuer würde der bisherige Anteil an der Einkommensteuer (samt Sockelbetragsregelung) ganz entfallen und den Gemeinden stattdessen das Recht zugestanden, einen Hebesatz in Höhe von 80 bis 120% auf die verminderte Einkommensteuer anzuwenden. Im Ergebnis würde der Gemeindeanteil damit in Höhe von 12 bis 18% variiert werden können. Wegen der erheblichen Verwerfungen wird dieses Modell von den kommunalen Spitzenverbänden und einer Vielzahl der Bundesländer abgelehnt. Aus diesem Grund wird zurzeit vorrangig eine Modellvariante diskutiert, bei der die Sockelbeträge fortbestehen bleiben sollen. Der bisherige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bliebe danach (inklusive der Sockelbeträge) erhalten; zusätzlich soll es den Gemeinden ermöglicht werden, einen Zu- oder Abschlag in der Größenordnung von minus 20% bis plus 20% auf die tariflich festzusetzende Einkommensteuer zu erheben. Allerdings ergeben sich dann andere Schwierigkeiten: Da die Sockelbeträge fortbestehen, die Zu- bzw. Abschläge aber auf die tarifliche Einkommensteuer (ohne Kappung durch den Sockelbetrag) erhoben werden sollen, könnte der Fall eintreten, dass eine Kommune an einen Einwohner mehr Einkommenssteuerabschlag auszahlen müsste, als sie über das Sockelbetragssystem von diesem Einwohner überhaupt erhalten hat. Diese Probleme ließen sich nur vermeiden, wenn man den Gemeinden lediglich einen Zu-, nicht aber einen Abschlag gestatten würde. Das hätte aber wiederum zu Folge, dass sich der erhoffte interkommunale Wettbewerb im Ergebnis nur über Steuererhöhungen erreichen ließe.

Unabhängig von den Ausgestaltungsdetails können auch die dargestellten generellen Einwände gegen ein Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer auf diesem Weg nicht ausgeräumt werden. Es bleibt bei der Grundkritik, dass die zu erwartenden unterschied-

34 Vgl. *Junkernheinrich* 2003 (Fn. 25) S. 557, der auch darauf verweist, dass den Gemeinden ausgabe-seitig zu Recht die Möglichkeit zur Festlegung lokal differenzierter Sozialhilferegelsätze verwehrt wird (Vermeidung von regelsatzinduziertem „Sozialhilfetourismus“).

35 Vgl. *Junkernheinrich, Martin* 1991: Reform des Gemeindesteuersystems. Bd. 1: Analyseergebnisse, Berlin, S. 248 ff.

36 *Junkernheinrich* 2003 (Fn. 25), S. 557.

lichen Zu- oder Abschlagshöhen weniger die lokalen Unterschiede im Leistungsangebot, als vielmehr die unterschiedliche Belastungen der Gemeinden mit Aufgaben und Ausgaben – insbesondere im Sozialbereich – wiedergeben würden. Dies gilt umso mehr, als auch die Kommunalaufsicht bei Haushaltsproblemen auf eine Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten und in diesem Zusammenhang auch auf eine Anhebung der Hebesätze drängt – selbst wenn die Ursachen der Finanzmisere gerade nicht im kommunalen Bereich zu suchen sind. Auch das kleine Hebesatzrecht würde somit im Ergebnis zu einer stärkeren Verflechtung, der Verwischung der politischen Verantwortlichkeiten und weniger Transparenz führen.

2.2.2 Streichung der anteiligen Hinzurechnung der Finanzierungsanteile bei der Gewerbesteuer

Ein weiterer Vorschlag geht dahin, die anteiligen Hinzurechnungen der Finanzierungsanteile in Mieten, Pachten und Leasing sowie der Zinsen bei der Gewerbesteuer zu streichen.³⁷ Soweit diese Fremdkapitalvergütungen bei der Gewinnermittlung eines Unternehmens abgesetzt worden sind, werden sie nach geltendem Recht zu einem Viertel zu der gewerbesteuerlichen Bemessungsgrundlage hinzugerechnet. Bei einer Streichung dieser Hinzurechnungen müssten Unternehmen somit keine Gewerbesteuer auf gewinnunabhängige Elemente wie Zinsen, Pachten und Leasingraten mehr zahlen. Das ist eine langjährige Forderung der Wirtschaft, die darin Elemente einer Substanzbesteuerung sieht.³⁸ Bei näherer Betrachtung ist der zum „ideologischen Kampfbegriff“³⁹ mutierte Vorwurf der Substanzbesteuerung freilich nicht haltbar.⁴⁰ Eine ertragsunabhängige Besteuerung, wie sie bei der Gewerbesteuer teilweise erfolgt und auch in anderen Bereichen üblich ist (z. B. bei der Grundsteuer, der Kfz-Steuer oder der Versicherungssteuer etc.), ist nicht automatisch eine Substanzbesteuerung. Zur Besteuerung der Substanz kommt es nur, wenn das zur Erzielung von Erträgen eingesetzte Vermögen langfristig zur Deckung der Steuerschulden eingesetzt werden müsste. Dies ist aber nur ausnahmsweise der Fall und führt in der Regel durch Verlustvorträge zu einer geringeren Steuerschuld in Folgejahren. Die überwiegende Zahl der mittelständischen Betriebe ist schließlich – wegen der bestehenden und beizubehaltenden Freibeträge – von der Hinzurechnung ertragsunabhängiger Elemente nicht betroffen. Eine Streichung der Hinzurechnungen hätte erhebliche fiskalische Folgen: Im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 sind allein die unmittelbaren Einnahmeausfälle der kommunalen Ebene mit einer Milliarde Euro beziffert worden. Damit sind noch nicht die Auswirkungen erfasst, die sich durch die dann wieder möglich werdenden Gewinnverlagerungen ergeben würden. Die Hinzurechnungen bezwecken nämlich nicht nur die steuerliche Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital, sie wirken auch Gewinnverschiebungen in Niedrig-

37 Die technischen Hinzurechnungen (z. B. Abzug der Grundsteuer) sollen beibehalten werden.

38 Bräunig 2003 (Fn. 19), S. 11; Fuest/Huber 2003 (Fn. 6), S. 562.

39 Junkernheinrich 2003 (Fn. 25), S. 558.

40 Siehe auch Wieland, Joachim 2003 (Fn. 10), S. 82, unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

steuerländer entgegen. Durch hohe Mieten oder Lizenzentgelte von Tochtergesellschaften an ausländische Konzernmütter werden nicht selten Gewinne umdeklariert (sogenannte Eigenkapitalsubstitution) und in Niedrigsteuerländer verschoben. Das Angebot der Bundesregierung, die im Fall der Streichung drohenden Mindereinnahmen für die Kommunen durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer kompensieren zu wollen, ist also schon deshalb mit Vorsicht zu genießen. Auch unter Autonomiegesichtspunkten wäre ein „Tausch“ problematisch, schließlich erhielten die Kommunen als Kompensation für die Einbußen bei der Gewerbesteuer lediglich die zuweisungsähnliche Beteiligung an einer Gemeinschaftssteuer⁴¹ – um den Preis einer geschwächten, wesentlich schwankungsanfälligeren und stark streuenden Gewerbesteuer, deren politische und wohl auch rechtliche Angreifbarkeit zunähme. Mit der Abschaffung der Hinzurechnungen ginge eine – verfassungsrechtlich nicht unproblematische – Annäherung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbesteuer an die der Körperschaft- bzw. Einkommensteuer einher. Die Gewerbesteuer würde so zunehmend ihren Realsteuercharakter verlieren. Es drohten Doppelbesteuerungen und es würde das der Gewerbesteuer immanente Äquivalenzprinzip unterminiert.⁴² Die vollständige Abschaffung der Hinzurechnungen liefe somit auf die endgültige Demontage der Gewerbesteuer und damit auf den „Einstieg in den Ausstieg“ hinaus.

2.3 *Das (modifizierte) Modell der Stiftung Marktwirtschaft*

Von Anfang an wurde in der Gemeindefinanzkommission auch über das Modell der Stiftung Marktwirtschaft diskutiert. Schon nach dem ursprünglichen Prüfauftrag an die Gemeindefinanzkommission sollte untersucht werden, ob Module dieses Modells im Rahmen einer Gemeindefinanzreform Berücksichtigung finden könnten. Da sich die Kommissionsarbeit zunächst vorrangig auf das Prüfmodell und seine Modifikationen konzentrierte, wurden hierzu allerdings noch keine vertieften Untersuchungen vorgenommen. Als Nachfolge für die heutige Gewerbesteuer sind im Modell der Stiftung Marktwirtschaft zwei neue Finanzierungselemente vorgesehen: erstens eine Beteiligung am Lohnsteueraufkommen und zweitens eine kommunale Unternehmen- bzw. Wirtschaftsteuer (unter Wegfall der Hinzurechnungsbesteuerung). Beide Elemente könnten und sollten – gegebenenfalls später – durch einen kommunalen Einkommensteueranteil samt Hebesatzrecht als Bürgersteuer ergänzt werden.⁴³ Von kommunaler Seite sind diese und vergleichbare Ansätze – auch schon früher – mit großer Skepsis begleitet worden.⁴⁴ Neben den dargestellten grundsätzlichen Bedenken gegen den Wegfall der Hinzurechnungsbesteuerung, die Einführung von Einkommensteuerbeteiligungen und der unklaren Administrierbarkeit wirft dieses Modell einen Strauß ungeklärter Probleme und grundlegender Fragen auf: So würde beispielsweise das kommunale Hebesatzrecht

41 Junkernheinrich 2003 (Fn. 25), S. 558.

42 Zu den steuersystematischen Fragen s. u.a. Clemens/Held u.a. 1986 (Fn. 15), S. 29.

43 Stiftung Marktwirtschaft 2010: Schreiben von Prof. Eilfort an den Bundesminister der Finanzen vom 31.03.2010, Anlage 4 der *Arbeitsgruppe Kommunalsteuern* 2010 (Fn. 13).

44 Siehe schon Karrenberg/Münstermann 2005 (Fn. 4) S. 30 ff.

tendenziell an Bedeutung verlieren. Während die Bemessungsgrundlagen der Hebesatzbewährten Gewerbesteuer durch die Abschaffung der Hinzurechnungsbesteuerung deutlich geschwächt würden, erhielten die Kommunen über die kompensatorisch gewährte Beteiligung am Lohnsteueraufkommen lediglich eine reine Finanzausweisung ohne kommunales Hebesatzrecht.

3. Zwischenfazit und Ausblick

Nachdem die Gemeindefinanzkommission seit über einem Jahr unterschiedliche Reformoptionen erwogen und diskutiert hat, scheint ein grundlegender Fortschritt – jedenfalls in Bezug auf das Gemeindesteuersystem – bisher nicht näher gerückt zu sein. Im Gegenteil erwarten viele Beobachter – nicht zuletzt mit Blick auf die fehlende Bundesratsmehrheit –, dass die steuerpolitischen Diskussionen nach dem Abschluss der Verhandlungen zur Höhe der Hartz IV-Sätze sowie zum Bildungs- und Teilhabepaket nun weitgehend ergebnislos versanden werden.⁴⁵ Mit der schrittweisen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit ab 2012 und vollumfänglich ab 2014 hat der Bund – in bemerkenswerter Weise zunächst außerhalb der Gemeindefinanzkommission – vielmehr den richtigen Weg eingeschlagen: Durch diese Zusage wird ein wichtiger Schritt zur Entlastung der Kommunen, die immer wieder Ausfallbürgen der unterfinanzierten sozialen Sicherungssysteme waren und sind, getan. Gleichzeitig ist damit das im Rahmen der Gemeindefinanzkommission unterbreitete Angebot des Bundesfinanzministers, eine Entlastung der Kommunen im Bereich der Sozialausgaben (nur) im Gegenzug zu einem Entgegenkommen bei der Reform der Gewerbesteuer in Aussicht zu stellen, hinfällig geworden. Diese sachwidrige und nicht zu rechtfertigende Verknüpfung war ohnehin von kommunaler Seite stets vehement zurückgewiesen worden. Unter der – politisch mehrfach bekräftigten – Prämisse, dass es keine Reform gegen den Widerstand der Kommunen geben werde, stellt sich daher nunmehr die Frage, ob von der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ noch substantielle Reformempfehlungen zu erwarten sind oder ob sich die Verhandlungsergebnisse der Gemeindefinanzkommission im Wesentlichen auf die in den beiden anderen Arbeitsgemeinschaften erzielten Verständigungen beschränken werden: In der Arbeitsgruppe „Standards“ wurden zahlreiche Standards zur Überprüfung bzw. Änderung empfohlen und die Arbeitsgruppe „Rechtssetzung“ hat sich für eine Stärkung der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der kommunalen Spitzenverbände durch Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats sowie der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ausgesprochen. Eine vollumfängliche Bewertung der Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission wird daher wohl erst in einigen Monaten möglich sein.

45 *Funk, Albert* 2011: Ein (un)anständiges Angebot, in: Tagesspiegel vom 11.2.2011; vgl. auch *Bielički, Jan* 2011: Die Gewerbesteuer bleibt – Koalition hat das Geld für die Reform jetzt anders verplant, in: Süddeutsche Zeitung vom 25.2.2011; *Riedel, Donata* 2011: Union fürchtet Aus für Gemeindefinanzreform, in: Handelsblatt vom 8.2.2011.

Politikverflechtung im Verhandlungsprozess der Föderalismusreform II

Dominic Heinz

1. Einleitung

Politikverflechtung gilt traditionell „als eine der verfügbaren Möglichkeiten, den Steuerungsbedarf dezentralisierter Entscheidungssysteme zu befriedigen und damit spezifische Problemerzeugungstendenzen abzubauen“.¹ Aktuelle Studien zu Föderalismusreformen in Deutschland sehen „...Fritz Scharpf and others' study about ‚Politikverflechtung' of 1976 still [seems] to be the most powerful frame to explain this type of decision making and its results: no winners, no losers, and equal distribution of gains and losses“.² Im Verlauf der letzten 35 Jahre erfuhr das Konzept der Politikverflechtung zahlreiche Anwendungen und Erweiterungen. Zunächst erlangte allerdings die Politikverflechtungsfalle besondere Aufmerksamkeit, weil sie scheinbar eine eingängige Erklärung für offensichtliche Steuerungsmängel sowohl im deutschen Föderalismus als auch in der europäischen Integration lieferte.³ Danach zeigte die europäische Integration durch die Einheitliche Europäische Akte 1986, den Vertrag von Maastricht 1992 und die Norderweiterung 1995, dass sie keineswegs in der Falle war, so dass das ursprüngliche Konzept diese Entwicklungen später erfolgreich integrierte.⁴ Das Scheitern der Verhandlungen zur Föderalismusreform I beflügelte Diskussionen über die Politikverflechtungsfalle und Auswege daraus.⁵ Im Ergebnis bleibt mit Arthur Benz festzuhalten, dass bei der Föderalismusreform I Politikverflechtung zwar in die Falle geraten konnte, sie aber nicht zwangsläufig aus Politikverflechtung folgte.⁶ Muster und Erscheinungs-

- 1 Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, S. 21.
- 2 Renzsch, Wolfgang 2010: Federal Reform under the Grand Coalition, in: German Politics, Jg. 19, Nr. 3-4, S. 391.
- 3 Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, Nr. 3, S. 323-356; Scharpf, Fritz W. 1988: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: Public Administration, Jg. 66, Nr. 3, S. 239-278.
- 4 Scharpf, Fritz W. 2006: The Joint Decision Trap Revisited, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 44, Nr. 4, S. 845-864.
- 5 Scharpf, Fritz W. 2005: No Exit From the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform – itself?, MPIFG Working Paper 05/08; Auel, Kathrin 2008: Still no Exit From the Joint Decision Trap. The German Federal Reform(s), in: German Politics, Jg. 17, Nr. 4, S. 424-439.
- 6 Benz, Arthur 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Struktur-dynamik im europäischen Mehrebenensystem, in Politische Vierteljahresschrift, Jg. 39, Nr. 3, S. 558-589; Benz, Arthur 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaats-kommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in Politische Vierteljahresschrift, Jg. 46, Nr. 2, S. 204-214.

formen von Politikverflechtung unterscheiden sich bei einer genauen Untersuchung je nach Politikfeld.⁷

Zwar konnte die Frage, in welcher Variante sich Politikverflechtung und Politikverflechtungsfälle in der Föderalismusreform I zeigten, in der Literatur genau erörtert werden. Allerdings fehlt bisher eine spezifische Untersuchung zu den Verhandlungen in der Föderalismusreform II unter dem Blickwinkel der Politikverflechtung. Bisher widmeten sich zahlreiche Arbeiten der Föderalismusreform II noch in der Nachbearbeitung der Föderalismusreform I, so dass der Verhandlungsprozess noch nicht abgeschlossen war und diese Arbeiten zwar das absehbare Ergebnis, aber nicht den kompletten Verhandlungsprozess überblicken konnten.⁸ Die wenigen Studien nach Abschluss der Verhandlungen bewerten die Föderalismusreform II widersprüchlich. Wenn auch nicht die ganze Reform, so wird doch einerseits die Schuldenbremse als substantieller Wandel bewertet⁹ oder andererseits an der Wirksamkeit gezweifelt.¹⁰ Andere Arbeiten fokussieren bei Föderalismusreformen auf die Große Koalition anstatt auf die Politikverflechtung.¹¹ Um herauszufinden, ob die Verhandlungen zur Föderalismusreform II in die gewohnten Muster verfielen und welche Auswirkungen die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 auf die Verhandlungen entfaltete,¹² geht der Text zunächst zurück und beleuchtet den Weg von der Föderalismusreform I zur Föderalismusreform II. Der dritte Teil befasst sich mit der Themenwahl im *Agenda Setting* der Reformkommission, bevor die Ergebnisse im vierten Teil vorgestellt werden. Die Akteurskonstellation wird im fünften Teil erörtert, Prozesse im Rahmen der Föderalismusreformen werden anschließend geschildert. In einem siebten Kapitel schließt das Fazit den Beitrag ab.

-
- 7 Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.) 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden Baden.
 - 8 Zum Beispiel: Geske, Otto E. 2008: Politikverflechtung und Föderalismusreform II, in: Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden Baden, S. 117-126; Jochimsen, Beate 2008: Fiscal Federalism in Germany: Problems, Proposals and Chances for Fundamental Reform, in German Politics, Jg. 17, Nr. 4, S. 541-558; oder Konrad, Kai/Jochimsen, Beate (Hrsg.) 2008: Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, Frankfurt am Main.
 - 9 Niechoj, Torsten 2010: „Es muss Schluss sei mit der dauernden Schuldenmacherei“. Die Neuregelung der Finanzverfassung im Zuge der Föderalismusreform II, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft, Jg. 8, Nr. 1, S. 59-88.
 - 10 Färber, Gisela 2010: Die neue Schuldengrenze im Grundgesetz - ein frommer föderaler Wunsch nach der Finanzkrise?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden Baden, S. 163-175.
 - 11 Renzsch, Wolfgang 2010 (Fn. 2).
 - 12 Scheller, Henrik 2009: Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 – ein diskursiver Wendepunkt in der deutschen Föderalismusdebatte, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus 2020: Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II, Baden Baden, S. 15-37.

2. Von Föderalismusreform I zu Föderalismusreform II

Durch die Föderalismusreform I konnte eine partielle Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern erreicht werden. Darin sah die Mehrzahl der beteiligten Akteure nicht nur einen notwendigen Schritt zu einer geringeren Beteiligung des Bundesrats an der Bundesgesetzgebung, sondern auch zur Einschränkung der Eingriffe des Bundes in die Länderkompetenzen. Damit standen vor allem Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern im Mittelpunkt. Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen waren weitgehend ausgeklammert und sollten erst die Agenda der Föderalismusreform II bestimmen. 2005 setzte sich die Große Koalition das Ziel, trotz gescheiterter Verhandlungen die Föderalismusreform I doch umzusetzen. Besonders weil CDU/CSU und SPD im Vergleich zur Bundestagswahl 2002 Zweitstimmen verloren hatten, haftete der Großen Koalition zu Beginn ihrer Regierungszeit der Makel einer Koalition der Wahlverlierer an. Um dem entgegen zu wirken und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, sollte die Föderalismusreform I schnell umgesetzt werden. Doch schon 2005 war die Große Koalition auf eine Zustimmung der Landesregierungen mit FDP-Beteiligung angewiesen, um die notwendige 2/3-Mehrheit im Bundesrat zu erreichen.¹³

Konkret hatte die Bundesregierung 2006 nur 44 der notwendigen 46 Stimmen im Bundesrat, so dass die Landesregierungen unter FDP-Beteiligung zum Zünglein an der Waage für die Verabschiedung der Föderalismusreform I wurden. Die FDP machte deutlich, dass sie dieser Reform nur unter der Bedingung zustimmen würde, dass eine weitere Föderalismuskommission zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingesetzt würde. Eine entsprechende Vereinbarung zwischen den Parteivorsitzenden von CDU und FDP, Angela Merkel und Guido Westerwelle, war offenbar bereits in den letzten Monaten der Regierungszeit Schröder (SPD) getroffen worden.¹⁴ Ihren Niederschlag fand diese Absprache im Koalitionsvertrag der Großen Koalition und Bundestag und Bundesrat setzten am 15. Dezember 2006 eine zweite Kommission ein. Für die Große Koalition hatte die Haushaltskonsolidierung Priorität, so dass die Frage des öffentlichen Schuldenabbaus und die Einführung möglicher „Schuldenbremsen“ das Thema der Kommission beherrschte. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen begünstigten diese Zielsetzung. Sowohl für die SPD als auch für CDU/CSU hätte ein ausgeglichener Haushalt als Ausdruck von Glaubwürdigkeit Rückenwind für die Wahlen im Jahr 2009 bedeutet.

3. Agenda Setting

Im Kern widmete sich die Föderalismuskommission II den Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Bundestag und Bundesrat entsandten je 16 Mitglieder in die Kommission. Von den 16 Bundestags-Mitgliedern gehörten vier der Bundesregierung an. Gemäß Einsetzungsbeschluss war es Ziel der Kommission, den Ländern eine aufgabenadäquate

13 Interview mit *Horst Risse*, Leiter des Sekretariats der Föderalismuskommission (08.05.2009).

14 *Guido Westerwelle*, Rede zur Föderalismusreform anlässlich der 1. Lesung der Föderalismusreform I im Deutschen Bundestag, Stenographisches Protokoll 16/044, S. 4256, Berlin 30.06.2006.

Finanzausstattung zu verschaffen und die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken.¹⁵ Neben dem Länderfinanzausgleich fallen damit auch Fragen der Steuerautonomie durch länderspezifische Hebsätze und einer Länderneugliederung darunter. Da sich Bundestag und Bundesrat aber bereits 2001 auf den Solidarpakt II sowie eine Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern bis 2019 verständigt hatten, war es kaum möglich, diese Punkte erneut zu ändern, obwohl sie in der Föderalismuskommission durchaus angesprochen wurden. Die Einsetzungsbeschlüsse der Kommission entsprechend der „offenen Themensammlung“ fokussierten deshalb insbesondere auf das Thema Staatsverschuldung. Denn auch das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Berlin-Urteil von 2006 – kurz vor Einsetzung der Kommission – eine Abkehr von seinem Haushaltsnotlagen-Urteil von 1992 vorgenommen und sich mit dem Thema Staatsverschuldung befasst.

Bisher regelten die Art. 109 und 115 im GG die Kreditaufnahme über die so genannte „goldene Regel“. Sie wurde von der ersten Großen Koalition von 1966 bis 1969 im Grundgesetz verankert und sah vor, dass „die Einnahmen aus Krediten (...) die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“ durften. Ausnahmen waren „nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Die Bedingungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts galten – gemäß § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes – als erfüllt, wenn ein stabiles Preisniveau, ein hoher Beschäftigungsgrad, ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie ein angemessenes Wirtschaftswachstum herrschten. In der nächsten wirtschaftlichen Aufschwungphase sollte der Staat die zuvor aufgenommenen Schulden zurückzahlen. Diese Ausnahme des grundsätzlichen Schuldenverbots nahmen in der Vergangenheit Bund und Länder in Anspruch, allerdings ohne die Kredite in wirtschaftlichen Boomphasen zurückzuzahlen. Zudem entwickelten sich die Niveaus zwischen Bund und Ländern, die zuvor eine einheitliche Entwicklung aufwiesen, immer stärker auseinander. Die Hauptlast der gesamtsstaatlichen Verschuldung trägt seitdem der Bund, dessen Schuldenstand etwa doppelt so hoch ist wie der der Länder. Die allgemeine Höhe der Schuldenstände verursachten allerdings weniger eine kritische Lage, als vielmehr der zunehmende Trend einer stetig steigenden jährlichen Neuverschuldungsquote und einem jährlich schrumpfendem Wirtschaftswachstum. Ginge diese Entwicklung so weiter, führten verfassungsmäßig korrekt aufgestellte Haushalte in Bund und Ländern zu steigenden Zinsleistungen und damit zu weniger haushaltspolitischem Gestaltungsspielraum.

4. Ergebnisse der Föderalismuskommission II

Die Föderalismusreform II führte im Ergebnis zur Verankerung des Grundsatzes, Haushalte von Bund und Ländern generell ohne Kredite auszugleichen. Trotz dieses grund-

¹⁵ Bundesrat, Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen Drucksache 913/06, Berlin 2006.

sätzlichen Schuldenverbots im wirtschaftlichen Normalzustand sieht die Neuregelung vier Ausnahmen vor. Demnach gilt der Haushalt des Bundes zukünftig auch dann als ausgeglichen, wenn er eine Neuverschuldung von 0,35 % von Hundert des jährlichen BIPs aufweist. Alleine diese Ausnahme lässt die Diskussion über ein absolutes Schuldenverbot auch noch rückblickend fragwürdig erscheinen. Im Kern zielt diese Konzeption darauf ab, die deutschen Schuldenregeln mit den europäischen Konvergenzkriterien kompatibel zu machen. Im Jahr 2009 hätte diese erste Ausnahme zur Folge gehabt, dass der Bund eine strukturelle Neuverschuldung von rund 9 Milliarden Euro hätte haben dürfen. Die zweite Ausnahme ist die so genannte „konjunkturelle Schuldenbremse“. Je nach dem, ob sich die Wirtschaft in einer Rezession oder einer Boomphase befindet, dürfen Regierungen entweder mehr Schulden aufnehmen oder müssen Schulden zurückzahlen. Dazu wird zunächst eine wirtschaftliche „Normallage“ bestimmt und anschließend ermittelt, wie weit die reale Wirtschaftslage von der Normallage abweicht. Ein mit Art. 109a GG neu eingerichteter „Stabilitätsrat“ soll in Zukunft auf der Grundlage jährlicher „Fortschrittsberichte“ die Haushaltsentwicklung von Bund und Ländern, deren konjunkturelle Verschuldung und den Defizit- und Schuldenabbau überwachen und damit ein Frühwarnsystem für Haushaltsnotlagen etablieren.

Eine dritte und vierte Ausnahme von der neuen Schuldenregel stellen „Notsituationen“ und „Naturkatastrophen“ dar, die finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Ländern haben. Schließlich stellen Fälle oder Ereignisse, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, Ausnahmen vom allgemeinen Schuldenverbot dar. Trotz der vier Ausnahmen sollen die neuen Regeln beim Bund bis 2016 und bei den Ländern bis 2020 vollständig in Kraft treten. Damit auch besonders hoch verschuldete Bundesländer dieses Ziel erreichen können, gewähren ihnen Bund und Länder gemäß des neu eingeführten Art. 143d Abs. 2 Satz 1 GG sogenannte „Konsolidierungshilfen“ von insgesamt 7,2 Milliarden Euro im Zeitraum von 2011 bis 2020. Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Saarland erhalten diese Zinshilfen jedoch nur, wenn sie mit dem neuen Stabilitätsrat kooperieren und jährlich die entsprechenden Maßgaben einhalten.

Zusätzlich zu den Finanzthemen beinhaltete die Föderalismusreform II auch Verwaltungsthemen. Zukünftig können Bund und Länder bei der gemeinsamen Planung, Errichtung und dem Betrieb von IT-Systemen zusammenarbeiten und Vergleichsstudien zur Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen durchführen und veröffentlichen. Unter dem Punkt Verwaltungsthemen behandelte die Föderalismuskommission II ebenfalls die Einrichtung eines nationalen Krebsregisters, die Abstufung nicht mehr verkehrsrelevanter Bundesfernstraßen und Änderungen in der Steuerverwaltung.

5. Akteurskonstellation

Die im Bundestag vertretenen Parteien hatten ihre jeweiligen Standpunkte zur Frage einer neuen „Schuldenregel“ in entsprechenden Positionspapieren dargelegt. Das im

März 2009 verabschiedete Ergebnis stützte sich dabei maßgeblich auf die Vorschläge der CDU, die später das Bundesfinanzministerium präzisierete.¹⁶ Alleine die Problematik der Konsolidierungshilfen für finanzschwache Länder war ausgespart worden. Über die Höhe und die anteilige Finanzierung durch die Länder und den Bund entbrannte eine Kontroverse in der Kommission. Schließlich beteiligten sich der Bund und die Länder hälftig an den 7,2 Milliarden Euro bis 2020. Vergleichbar mit der Verabschiedung der Föderalismusreform I stand für die Bundesregierung auch bei der Föderalismusreform II ihre Handlungsfähigkeit in zentralen politischen Punkten auf dem Spiel. Für die Bundesregierung galt es in erster Linie, ein Scheitern der Beratungen wie im Jahr 2004 zu vermeiden. Ähnlich wie für die Bundesregierung war auch für die Kommissionsvorsitzenden, den Fraktionsvorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion Peter Struck sowie den baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger (CDU), jedes Ergebnis besser als gar kein Ergebnis. Für sie kam es darauf an, rechtzeitig vor den Bundestagswahlen 2009 die Ergebnisse in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Für Peter Struck (SPD) war die Föderalismusreform II das letzte große politische Projekt seiner Karriere, denn im Jahr 2009 kandidierte er nicht mehr für den Bundestag. Ungern wäre er mit einer gescheiterten Verfassungsreform in den politischen Ruhestand gegangen.¹⁷ Für Günther Oettinger (CDU) hingegen bot die Föderalismusreform II vor allem auch die Möglichkeit, bundespolitisch stärker in Erscheinung zu treten. Die Zielsetzungen der beiden Kommissionsvorsitzenden deckten sich weitgehend mit den Vorstellungen der Bundesregierung. Hauptziel war die Einführung einer Schuldenbremse für Bund und Länder. Ausweichziel sollte eine Schuldenbremse nur für den Bund sein.¹⁸ In dieser Hinsicht ergab sich die Situation, dass der Bund zwar auf die Zustimmung der Länder im Bundesrat angewiesen war, um sich selbst eine neue Schuldenregel zu geben. Umgekehrt waren jedoch die Länder nicht in gleicher Weise auf den Bund angewiesen, um entsprechende Bestimmungen in den eigenen Länderverfassungen zu ändern.¹⁹

Im Gegensatz zur Föderalismusreform I waren die Mitglieder der Bundesregierung institutionell in die Kommissionsarbeit der Regierungsparteien eingebunden, weil laut Einsetzungsbeschluss jede Regierungspartei zwei Minister als Kommissionsmitglieder benennen musste. Die Opposition bestand in der Kommission aus insgesamt vier Mitgliedern von FDP, Bündnis 90/Die Grünen und der Links-Partei. Die FDP war dabei mit zwei Mitgliedern, die beiden anderen Oppositionsparteien jeweils mit einem Mitglied vertreten. Neben der geringen Zahl waren zudem die Positionen zum Thema Staatsverschuldung in dieser Gruppe heterogen. Die FDP verfolgte ein Konzept eines moderaten

16 *Föderalismuskommission II*, Leitlinien der AG Föderalismus II der CDU/CSU Bundestagsfraktion, Kommissionsdrucksache 3 und *Föderalismuskommission II*, Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregel im Grundgesetz, Kommissionsdrucksache 96.

17 Interview mit *Ernst Burgbacher*, Obmann der FDP-Bundestagsfraktion in der Föderalismuskommission II (02.07.2009).

18 Interview mit *Hort Risse*, Leiter des Sekretariats der Föderalismuskommission (08.05.2009).

19 Interview mit *Antje Tilmann*, Obfrau der CDU/CSU Bundestagsfraktion in der Föderalismuskommission II (02.07.2009).

Wettbewerbsföderalismus, in dem die Bundesländer teilweise untereinander konkurrieren und über ein gewisses Maß an Steuerautonomie verfügen sollten.²⁰ Gemäß der Links-Partei sollten Staatschulden – wenn überhaupt – durch den Verkauf von Goldreserven und auf keinen Fall durch eine mögliche Einführung von Verschuldungsbegrenzungen im Grundgesetz getilgt werden.²¹ Bündnis 90/Die Grünen wiederum befürwortete die Einführung von Schuldenbegrenzungen in der Verfassung. Allerdings wurde gleichzeitig darauf hingewiesen, dass die Bundesländer mit der Einführung von Schuldenbremsen eine Einnahmequelle verlieren würden. Daher müsse ihnen im Gegenzug zum Beispiel durch Hebesätze auf einzelne Steuern neue Einnahmequellen eröffnet werden.²²

Den Landesregierungen gelang es in den Verhandlungen zur Föderalismusreform II nicht, eine einheitliche Position gegenüber dem Bund einzunehmen, vielmehr teilten sie sich in vier Gruppen auf. Die erste Gruppe bestand aus den finanzstärksten Länder Bayern, Baden Württemberg, Hessen und mit Abstrichen auch Nordrhein Westfalen. In der zweiten Gruppe waren die finanzschwächsten Länder Berlin, Bremen, Saarland und zuletzt auch Schleswig Holstein vertreten. Die ostdeutschen Bundesländer können in einer dritten Gruppe zusammengefasst werden. Doch der Status der neuen Länder galt und gilt bis 2020 als unantastbar. Zuletzt unternahm Edmund Stoiber (CSU) den Versuch die Finanzhilfen für die neuen Länder zu diskutieren, das brachte ihm aber in den Bundestagswahlen 2002 herbe Stimmverluste im Osten ein. Schließlich gab es eine Gruppe von Landesregierungen, die durchaus Konsolidierungsanstrengungen unternommen hatten, wie etwa Niedersachsen oder Rheinland Pfalz.²³

Diese Gemeinsamkeiten mündeten allerdings nicht in gemeinsamen Positionen der Landesregierungen, vielmehr debattierten sie die Schuldenbegrenzung entlang parteipolitischen Linien.²⁴ Umfassende Positionspapiere einzelner Landesregierungen blieben deshalb die Ausnahme. Nur in einzelnen Stellungnahmen wurde die Affinität zu besonderen Themen wie zum Beispiel der Altschulden-Problematik oder der Frage der Steuerautonomie aufgeworfen – Themen, die aber letztlich keinen Eingang in das Abschlussergebnis fanden. In den klar unterscheidbaren Standpunkten zeigte sich, dass das Thema „Schuldenbremsen“ nicht nur eine rein haushaltstechnische Frage war, sondern durchaus auch parteipolitisch besetzt war.²⁵

20 *Föderalismuskommission II*, FDP Positionspapiere von Partei; Fraktion; Arbeitsgruppe, in der Reihenfolge Kommissionsdrucksache 39; Kommissionsdrucksache 94; Kommissionsdrucksache 116.

21 *Föderalismuskommission II*, Ein Vorschlag für eine Entlastung von Bund, Ländern und Kommunen. Goldreserven der Bundesbank für eine Teilentschuldung von Bund, Ländern und Kommunen nutzen, Kommissionsdrucksache 139.

22 *Föderalismuskommission II*, Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Föderalismusreform II. Ein Vorschlag der Bund-Länder Arbeitsgruppe Bündnis 90/Die Grünen, Kommissionsdrucksache 95.

23 Interview mit *Ingolf Deubel*, damaliger Finanzminister Rheinland Pfalz (23.10.2008).

24 Interviews mit *Ernst Burgbacher* (02.07.2009) und *Ingolf Deubel* (23.10.2009); *Lenk, Thomas* 2008: Föderalismuskommission III – Reformen sind Daueraufgabe, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 9, S. 572-576.

25 *Junkernheinrich, Martin* 2008: Lösung des staatlichen Schuldenproblems als Aufgabe der Föderalismuskommission: Wider die Politik einfacher Wege, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 9, S. 563-568.

Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen ein Staat in der Lage sein sollte, in die wirtschaftliche Entwicklung einzugreifen, steht im Zentrum aller parteipolitischen Programme. Linke Parteien tendierten eher dazu, staatliche Eingriffe in die wirtschaftliche Entwicklung zu bevorzugen und auf diese Weise nicht nur die staatlichen Ausgaben, sondern auch die Staatsschulden zu erhöhen. Dahinter steht die Annahme, mit einer Erhöhung der Ausgaben die Nachfrage stimulieren zu können, so dass mehr konsumiert wird und die wirtschaftliche Produktion in Gang kommt. Mit den Steuermehreinnahmen durch eine positive wirtschaftliche Entwicklung werden die aufgenommenen Kredite getilgt. Aus dieser Perspektive sind verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremsen nicht angebracht, da sie den Handlungsspielraum des Staates einengen.

Umgekehrt betonen eher konservative Parteien, dass staatliche Eingriffe ins Wirtschaftsleben die natürlichen Kräfte des Marktes behindern. Ein weitgehend freier Markt stelle aber von alleine ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage von Gütern her, so dass staatliche Eingriffe dieses Gleichgewicht nur verzerren. Der Staat sollte nach Möglichkeit seine Steuerung durch finanzielle Anreize minimieren. Bei minimalen Ausgaben ergibt sich also nicht die Notwendigkeit, dass ein Staat mehr Geld ausgibt als er einnimmt, so dass keine zusätzliche Kreditaufnahme erforderlich sei. Schuldenbremsen helfen also aus dieser Sichtweise dem Staat, seine Ausgaben im Rahmen der Wirtschaftlichkeit zu halten.

6. Prozess

Nach einer gewissen Anfangseuphorie zeichnete sich in der Föderalismuskommission II immer klarer ab, dass die zu lösenden Probleme bis dahin nicht ohne Grund ungelöst geblieben waren. Nicht nur, dass inhaltlich unterschiedliche Positionen aufeinander prallten, auch das Verhandlungsformat in einer Gruppengröße von 32 und mehr Personen sorgte für Frustrationen bei den Kommissionsmitgliedern.²⁶ Das führte zur Einsetzung von zwischen Bund und Ländern sowie zwischen CDU/CSU und SPD paritätisch besetzten kleineren Projekt- und Arbeitsgruppen, um Kompromisse zu finden. Da für einen Teil der Streitfragen auch in den Projekt- und Arbeitsgruppen keine Kompromisse gefunden werden konnten, übergab man die ungelösten Fragen an die Obgleiter und in letzter Instanz den beiden Kommissionsvorsitzenden. Auf diese Weise wurde auf höchster Ebene versucht, einen Ausgleich bei den noch verbliebenen offenen Fragen zu erzielen – eine Vorgehensweise, die auch schon in den Verhandlungen zur ersten Stufe der Föderalismusreform Anwendung gefunden hatte. Das so genannte „Oettinger-Struck-Papier“ vom 23. Juni 2008 belegte allerdings, dass auch dieser Verhandlungsansatz zunächst nur bedingt erfolgreich war. Ob dieser schon von Fritz W. Scharpf beschriebene Mechanismus der Entscheidungssegmentierung²⁷ alleine zu einer erfolgrei-

26 Interview mit *Horst Risse*, Leiter des Sekretariats der Föderalismuskommission (08.05.2009).

27 *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976 (Fn.1).

chen Konfliktregulierung geführt hätte, bleibt offen.²⁸ Denn der externe Schock der Finanz- und Wirtschaftskrise erfasste die Verhandlungsprozess der Föderalismuskommission II.²⁹ Bis zum Eintritt der Finanzkrise hatte die Bundesregierung an ihrem Kurs der Haushaltskonsolidierung festhalten können. Neben der Bundesregierung hatten vor der Finanzkrise auch alle CDU/CSU geführten Landesregierungen mit FDP-Beteiligung sowie CDU/CSU Alleinregierungen eine sinkende Neuverschuldung und ausgeglichene Haushalten in Aussicht gestellt.

Nimmt man die Positionen von CDU, CSU und FDP in der Föderalismuskommission II als Maßstab, so standen die geplante Reduktion der Neuverschuldung und das Ziel eines ausgeglichenen Haushalte durchaus im Einklang mit den anvisierten Schuldenbremsen, wie sie noch im Juni 2008 das Eckpunktepapier der Kommissionsvorsitzenden darstellte. Dieser kohärente Ansatz, der auf die Einführung von Schuldenbremsen sowie eine Reduktion der Neuverschuldung zielte, verfolgten CDU, CSU und FDP durchaus auch mit Blick auf Bundes- und Landtagswahlen.³⁰ Es fällt auf, dass die eher konservativen Parteien während der gesamten Beratungsdauer der Föderalismuskommission II über eine beachtliche Mehrheit im Bundesrat verfügten. Das Ziel der CDU geführten Bundesregierung in der Föderalismuskommission II, für eine Schuldenbremse einzutreten, flankierten CDU/CSU geführte Landesregierungen (unter partieller Beteiligung der FDP) durch einen Kurs der Haushaltskonsolidierung in den Bundesländern. Zudem fanden im Verlauf der Kommissionsarbeit verschiedene Landtagswahlen statt. Allerdings hatten diese nur Verschiebungen innerhalb der politischen Lager und nicht zwischen dem bürgerlichen und dem sozialdemokratischen Lager zur Folge. Der Fall in Hamburg bildete eine Ausnahme, da dort im April 2008 zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik in einem Bundesland eine Koalition zwischen der CDU und den Grünen (GAL) geschlossen wurde. Zwar gibt es ähnliche Koalitionen schon seit längerem auf der kommunalen Ebene, aber auf Landesebene stellt dies ein Novum dar. Auch in Hessen gab es den Präzedenzfall, dass ein Bundesland fast ein Jahr lang von einer CDU geführten Regierung ohne parlamentarische Mehrheit geschäftsführend regiert wurde. Schließlich beendete die Landtagswahl in Bayern im Herbst 2008 die jahrzehntelange Alleinherrschaft der CSU und brachte eine Koalition von CSU und FDP ins Amt. Die Gemeinsamkeit dieser verschiedenen Entwicklungen besteht in der zunehmenden Zahl von Landesregierungen unter FDP-Beteiligung, die die steigende Neuverschuldung stets am schärfsten kritisiert hatte. Trotz der Stärke der CDU geführten Regierungen, nötigte die Finanzkrise auch diese Regierungen zu staatlichen Konjunkturprogrammen. Und dies, obwohl CDU und FDP programmatisch ansonsten eher gegen staatliche Marktinterventionen eingestellt sind.

28 Koriath, Stefan 2008: Föderalismusreform II: Anspruch und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 9, S. 559-563.

29 Scheller 2009 (Fn. 12).

30 Schneider, Christina 2007: Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 48, Nr. 2, S. 221-242.

Die wegen der Finanzkrise abgesagte Sitzung der Föderalismuskommission II im Oktober 2008 markierte den Bruch mit dem bis dahin kohärenten Ansatz der unionsgeführten Regierungen, Schuldenbremsen im Gleichklang mit einer Reduktion der Netto-neuverschuldung durchzusetzen. Dies nahm Berlins regierender Bürgermeister, Klaus Wowereit, als Chef einer SPD-Regierung zum Anlass, die Föderalismuskommission II als gescheitert zu erklären, weil der Staat in einer solchen Situation keine Handlungsbeschränkungen durch Schuldenbremsen vertrage.³¹ Tatsächlich vertraten auf einmal auch Wirtschaftsexperten die Auffassung, dass der Staat in dieser Situation der Volkswirtschaft durch Konjunkturprogramme Impulse zu geben habe. Schließlich seien die Konjunkturprogramme international eingebettet und es handele sich nicht um den Versuch einer nachfrageseitigen Globalsteuerung, sondern um einen singulären Impuls. In diesem Sinne setzten vor allem die Bundesregierung, aber auch CDU-Landesregierungen unter FDP-Beteiligung staatliche Programme zur Unterstützung der Binnennachfrage auf. Auch bürgten Regierungen im Bund und in den Ländern für große Unternehmen und Banken, so dass die betroffenen Unternehmen wieder von der Kreditvergabe der Banken profitierten. Der konjunkturelle Einbruch hätte zwar auch durch die Zinspolitik der Zentralbanken überwunden werden können. Eine Senkung der Leitzinsen hätte dabei Gelder in den Wirtschaftskreislauf zurückgeschleust und damit Investitionen der Unternehmer und das Wirtschaftswachstum insgesamt anregt. Allerdings blieb die tatsächliche Senkung des Leitzinses auf nahe Null ohne den gewünschten Erfolg, so dass die Geldpolitik faktisch über keinen Spielraum mehr verfügte. In dieser Situation war die Stimulierung der Nachfrage durch den Staat mittels der Konjunkturprogramme das einzig verbliebene Instrument, um einer Verfestigung der Konjunkturschwäche vorzubeugen.³²

7. Fazit

Vor diesem Hintergrund wandelte sich die Einschätzung der Staatsverschuldung weg von einem Problem für den Staat hin zu der einzig verbliebenen Lösung anstehender ökonomischer Probleme. Auf den ersten Blick erscheint es daher erstaunlich, dass sich Regierungen in Bund und Ländern durch die verfassungsmäßige Verankerung einer Schuldenbremse dieser Möglichkeit dem Anschein nach berauben. Dabei erstaunt es umso mehr, weil das klare Ziel einer Neuverschuldung von Null zu einem spezifischen Zeitpunkt (für den Bund 2016 und für die Länder 2019) erreicht werden muss. Doch bei genauer Betrachtungsweise stellt sich die nun beschlossene Schuldenbremse keineswegs derart strikt dar angesichts der Ausnahmen und der unklaren Bedeutung dieser Ausnahmen. Schon jetzt deuten sich Mittel und Wege, an wie das Verbot der Neuver-

31 Die Ministerpräsidenten lassen sich nicht über den Tisch ziehen, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.10.2008.

32 *Bundestag*, Wissenschaftliche Dienste Info-Brief: Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982, Berlin 2008.

schuldung umgangen werden kann. Demnach könnten möglicherweise „public private partnerships“ die vormals kreditfinanzierten Investitionen ersetzen.³³

Weiterhin sind seit der Föderalismusreform I Bund und Länder anteilig an möglichen Strafzahlungen der Europäischen Kommission beteiligt, für den Fall, dass die Kriterien des Artikels 104 des Vertrags von Maastricht nicht eingehalten werden. Daraus folgt eine gegenseitige Abhängigkeit von Bund und Ländern, aber auch von starken und schwachen Ländern untereinander, wie sie in der Föderalismusreform I bereits das „Trilemma der Entflechtung“ beschrieb.³⁴ Das Trilemma führte in der Föderalismusreform II allerdings nicht zum Scheitern, weil seit der Föderalismusreform I auch das Verursachungsprinzip für die Begleichung möglicher Strafzahlungen gilt. Das Grundgesetz kennt das Verursachungsprinzip erst seit der Föderalismusreform I, als die Kommission es in Absatz sechs des Artikels 104a GG und in Absatz fünf des Artikels 109 GG eingefügt. Demnach kann es also nicht Eigeninteresse einer Landesregierung sein, das Risiko von Strafzahlungen aus Brüssel einzugehen, da sie sich damit selbst schaden würde. Dies gilt sowohl für starke, als auch für schwache Länder, die aus einem Eigeninteresse heraus einer Schuldenbremse Positives abgewinnen konnten. Mit den Konsolidierungshilfen zeigten starke Länder und der Bund ihren guten Willen zu einer bundesdeutschen soliden Haushaltspolitik, so dass die Zustimmung schwacher Länder als deren Beitrag angesehen werden kann. Der politische Prozess des nächsten Jahrzehnts zeigt allerdings erst, ob der in der Föderalismusreform II bekundete „fromme Wunsch“³⁵ tatsächlich Regierungen und Parteien zu einer soliden Haushaltspolitik bringt. Vergegenwärtigt man sich das ursprünglich formulierte Ziel der Föderalismuskommission II, so sollte sie den Ländern eine aufgabenadäquate Finanzausstattung verschaffen und die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften stärken.³⁶ Gemessen daran erscheint die jetzt erreichte noch umstrittene neue Schuldenregelung maximal eine Vorstufe für eine wirkliche Reform des Finanzföderalismus zu sein.³⁷ Der Beitrag zeichnete nach, wie die neue Schuldenregel aus dem Steuerungsbedarf dezentralisierter Entscheidungssysteme resultierte, dass aber dennoch umstritten ist, ob sie spezifische Problemerzeugungstendenzen im Finanzföderalismus abbaut. Vor 35 Jahren schien noch ein Zusammenhang zwischen den beiden Aspekten von Politikverflechtung zu existieren. Das Beispiel der Föderalismusreform II stellt allerdings den Zusammenhang beider Aspekte in Frage, so dass die Problemerzeugungstendenzen nach der Föderalismusreform II eher noch gestiegen sein könnten. Sollte diese Kritik zutreffen, könnte man in Abwandlung eines Titels von Arthur Benz über die Föderalismusreform II urteilen, dass sie nicht scheiterte, aber vielleicht besser gescheitert wäre.

33 Renzsch 2010 (Fn. 2) und Färber 2010 (Fn. 10).

34 Auel 2008 (Fn. 5).

35 Färber 2010 (Fn. 10).

36 Bundesrat 2006 (Fn. 15).

37 Lenk, Thomas 2008: Föderalismusreform III – Reformen sind Daueraufgabe, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 9, S. 572-576.

„Stuttgart 21“: Prellbock für den Bundesstaat? Zur Vereinbarkeit von kooperativem Föderalismus und nicht-repräsentativen Formen der Demokratie

Sabine Kropp

Kaum ein Infrastrukturprojekt hat in den vergangenen Jahren die Gemüter so erhitzt wie „Stuttgart 21“. Die Ablehnung des Großprojekts durch weite Teile der Bevölkerung entzündete sich zwar zuvorderst an Sachfragen sowie an der finanziellen Dimension des Vorhabens. Schon bald wurde „Stuttgart 21“ in der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte aber als weiterer Beleg dafür diskutiert, dass der Vertrauensverlust der Bürger in ihre Repräsentanten weit vorangeschritten sei. Das Großprojekt schien in der Tat typische Legitimationsprobleme parlamentarisch-repräsentativer Demokratie aufzudecken. Der politikwissenschaftliche Diskurs kreist daher wesentlich um die Frage, inwieweit Großprojekten im Besonderen und repräsentativ-demokratischen Institutionen im Allgemeinen durch alternative Formen der Demokratie – insbesondere durch assoziative Formen sowie durch plebiszitäre Elemente – wieder mehr Legitimation zuführt werden könne. Eine solche Verknüpfung unterschiedlicher Demokratieelemente wirft jedoch nicht nur Fragen auf, ob und wie diese als einzelne Rädchen im Getriebe nahtlos ineinander greifen. Nötig sind vielmehr weitergehende Folgeabschätzungen, die auch die Passfähigkeit mit der bundesstaatlichen Ordnung einbeziehen.

1. Freiwillige Kooperation und Politikverflechtung: verschiedene, wenn auch artverwandte Elemente des deutschen Bundesstaates

Der deutsche Bundesstaat kann als nachgerade idealtypisches Beispiel für den Verbundföderalismus gelten. Dieser ist maßgeblich von Kooperation und Entscheidungsverflechtung, nicht aber von einer klaren Zuständigkeitstrennung zwischen den Gebietskörperschaften geprägt. Auch wenn der Begriff „Politikverflechtung“ zuweilen mit dem des „kooperativem Föderalismus“ synonym verwendet wird, so scheint es doch sinnvoll, typologisch zwischen freiwilliger sowie durch verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben vorgeschriebener Zusammenarbeit zu unterscheiden.¹ Während bei jener ein Austritt einzelner Akteure aus der bundesstaatlichen Zusammenarbeit sowie einseitige Entscheidungen einer Gebietskörperschaft außerhalb eines Entscheidungsverbunds grundsätzlich möglich sind, beschreibt Politikverflechtung ein multilaterales Zwangsverhandlungssystem, in dem Entscheidungen von vornherein nur dann zustande kommen, wenn Bund und Länder zusammenwirken. Im Rahmen der föderalen Politikver-

1 Vgl. Zintl, Reinhard 1992: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, in: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W. /Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a.M./New York, S. 97-146; Kropp, Sabine 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden, S. 11 ff.

flechtung planen, finanzieren und implementieren Bund und Länder staatliche Programme gemeinsam. Damit einher gehen ausgebaute Veto- und Zustimmungshürden. Allerdings können faktische und politische Zwänge auch bei freiwilliger Kooperation so groß werden, dass diese den Charakteristika „echter“ Politikverflechtung nahe kommen. Viele politische Programme kombinieren zudem Elemente der Politikverflechtung und der freiwilligen Kooperation, so dass sie unterschiedliche „Spiele“ ineinander schachteln, die ihrerseits verschiedenen Handlungs- und Interaktionslogiken folgen. Auch „Stuttgart 21“ bildet als Großprojekt diese Verästelungen des deutschen Bundesstaates ab.

Die bundesstaatliche Politikverflechtung ist seit den 1970er Jahren Gegenstand zahlreicher, zumeist kritischer Analysen. Teile der „epistemic community“ sowie die politischen Führungen der leistungs- und finanzstarken Länder zogen in der Reformdebatte um den deutschen Bundesstaat seit den 1990er Jahren nicht zuletzt Elemente ökonomischer Modelle des Föderalismus als normative Blaupause und Legitimationshintergrund heran.² Diese Modelle zielen auf effiziente und effektive Entscheidungsstrukturen, die vor allem durch föderalen Wettbewerb realisiert werden sollen. Effektivität und Innovationsfähigkeit föderaler Entscheidungen wurden pessimistisch eingeschätzt, da sich nur inkrementalistische Lösungen fänden ließen, wenn die Beteiligten in Zwangsverhandlungssystemen von ihren Vetorechten Gebrauch machten. Umgekehrt, so der pessimistische Befund, fielen Umverteilungen und die Lösung von Strukturproblemen politikverflochtenen Entscheidungsstrukturen zum Opfer.³ In multilateralen Zwangsverhandlungen, wie sie den deutschen Föderalismus prägen, laufen politische Entscheider zudem Gefahr, sich regelmäßig in „Rationalitätsfällen“ zu verheddern, indem sie Entscheidungen treffen, die letztlich gegen ihre eigenen Interessen verstoßen.⁴ Ökonomische Modelle des Föderalismus ziehen zudem in Zweifel, dass die demokratische Legitimation durch repräsentative Verfahren allein hinreichend gesichert werden könne. Dem ökonomischen Handlungsmodell zufolge handeln politische Eliten grundsätzlich eigennützig, weshalb sie dazu tendierten, von den Interessen ihrer Wähler abzuweichen. Aus Sicht der Principal-Agent-Theorien wurde entsprechend diagnostiziert, dass die Exekutiven sich angesichts der Delegation von Verhandlungsbefugnissen der Kontrolle ihrer

- 2 Vgl. hierzu im Überblick *Münch, Ursula* 2001: Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschenken und politischer Machbarkeit, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001*, Baden-Baden, S. 115-127.
- 3 So bereits *Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz* 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, S. 24 ff. Entscheidungsblockaden entstanden aber nur selten, sondern wurden durch Koppelgeschäfte und Ausgleichszahlungen, die ihrerseits allerdings oft als sachunangemessen beschrieben wurden, vermieden. Vgl. hierzu u.a. *Scharpf, Fritz W.* 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: *Benz/Scharpf/Zintl* 1992 (Fn 1), S. 51-96.
- 4 So auch die häufig zitierte „Politikverflechtungs-falle“, die später als typisch für politikverflochtene Systeme interpretiert wurde, vgl. *Scharpf, Fritz* 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26, S. 323-356.

„Prinzipale“, der Parlamente und der Wähler, zumindest teilweise entziehen.⁵ Gerade Zwei-Ebenen-Spiele, wie sie den deutschen Föderalismus prägen, scheinen für derartige Delegationsprobleme anfällig zu sein: Die Exekutiven können kontrollrelevante Informationen vor den Parlamenten verbergen und gleichzeitig auf die Macht des Faktischen, sprich: auf notwendige Kompromisse, verweisen.

Kritikern des deutschen Bundesstaates gilt aus demokratietheoretischer Sicht insbesondere die mit föderaler Kooperation einhergehende Verantwortungsdiffusion als problematisch. Wähler können die Verantwortung nicht eindeutig an ihre Repräsentanten adressieren, wenn Bund und Ländern gemeinsam Entscheidungen treffen. Aus diesen Gründen schreiben ökonomische Modelle des Föderalismus plebiszitären Verfahren eine Demokratie heilende Kraft zu. Mit dieser Einschätzung treffen sich die Vertreter des Wettbewerbsföderalismus mit denjenigen, die aus partizipatorischen Erwägungen heraus eine umfassende Bürgerbeteiligung in allen Stufen des politischen Prozesses fordern und politischen Eliten generell eine Entfremdung vom aktuellen Volkswillen attestieren: Repräsentative Verfahren leiden demzufolge tendenziell an einem Mangel an Responsivität. Diese umfängliche Kritik trifft jedoch auf freiwillige Formen der Kooperation und Politikverflechtung in unterschiedlichem Maße zu. Im Rahmen einer freiwilligen Kooperation ist es den Beteiligten grundsätzlich unbenommen, im Alleingang zu handeln. Bei Nicht-Einigung müssen somit keine Politikblockaden entstehen, und auch die Verantwortlichkeit von Regierungen gegenüber Parlamenten und Wählern, den „Prinzipalen“, bleibt stärker gewahrt. Allerdings weist die freiwillige föderale Kooperation die Kehrseite auf, dass Regierungen unter solchen Rahmenbedingungen eher dazu neigen, populistische Forderungen an Verhandlungsprozesse zu stellen.⁶

In der aufgeheizten Debatte um „Stuttgart 21“ scheinen verschiedene Bausteine dieser Kritik argumentativ wieder auf. Dabei bietet der Fall für eine Analyse des deutschen Föderalismus und seine Vereinbarkeit mit unterschiedlichen Demokratieformen instruktives Anschauungsmaterial. „Stuttgart 21“ verbindet Elemente von freiwilliger Kooperation und Politikverflechtung; mit der Vertragskonstruktion sind somit rechtliche und faktische Kooperationszwänge verbunden, die den beteiligten Akteuren den nachträglichen Ausstieg aus dem Vorhaben erheblich erschweren. Die Bürgerproteste zielten nun aber genau auf diesen Punkt: Durch bundesstaatliche Kooperation herbeigeführte Entscheidungen sollten ex post per Plebiszit außer Kraft gesetzt werden. Dieses Begehren wirft eine Reihe sensibler Fragen auf: Kann das Volk als Landesgesetzgeber eine innerhalb der repräsentativ-demokratischen Institutionen mehrerer Gebietskörperschaften rechtmäßig zustande gekommene Entscheidung von überregionaler Bedeutung wieder rückgängig machen? Zwischen direktdemokratischen Verfahren und kooperativen föderalen Strukturen besteht offenbar ein latenter Widerspruch: Da letztere mit Verhandlungen zwischen Gebietskörperschaften einhergehen, ist das föderale System von Entscheidungsstrukturen geprägt, die wesentlich von exekutiven Eliten getragen werden.

5 Vgl. hierzu *Strøm, Kaare* 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research*, 37 Jg., S. 261-289.

6 Vgl. hierzu *Benz, Arthur* 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden, S. 218 ff.

Politikgestaltung ist im Rahmen von Politikverflechtung und bundesstaatlicher Kooperation somit überwiegend repräsentativer Natur. Sie ist mit den Grundregeln der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie mithin einfacher vereinbar als plebiszitäre Verfahren. Nicht zufällig sind in der sprachlich und gesellschaftlich wesentlich heterogeneren Schweiz, wo Verfahren der Referendumsdemokratie extensiv ausgebaut sind, Entscheidungsverflechtungen zwischen den territorialen Ebenen schwächer ausgeprägt als in Deutschland. Insofern stellt „Stuttgart 21“ ein lehrreiches Beispiel für weitergehende Überlegungen dar, ob und inwieweit bei einem Ausbau direktdemokratischer Elemente, wie derzeit in Deutschland allenthalben gefordert, auch die Koordinaten des – überdies europäisierten⁷ – kooperativen Föderalismus und der Politikverflechtung neu bestimmt werden müssten. Ferner wirft die derzeitige Euphorie für Schlichtungsgespräche und Mediationsverfahren die Frage auf, ob Formen assoziativer Demokratie⁸ gegebenenfalls besser mit den eingespielten exekutiv-föderalen Strukturen vereinbar sind – und welche Anforderungen an die Kombination solcher verschiedenen Strukturelemente zu stellen sind.

2. „Stuttgart 21“ – Umriss eines Konflikts

„Stuttgart 21“ ist Bestandteil eines umfassenden Infrastrukturprojekts, das die Eisenbahnstrecke zwischen Stuttgart und Ulm als Abschnitt der europäischen Magistrale Paris – Bratislava für den Hochgeschwindigkeitsbetrieb erschließen soll. Dabei sollen der Flughafen Stuttgart sowie die Messe durch einen neuen Bahnhof besser an das Bahnnetz angebunden werden. Ein Kernbestandteil des umstrittenen Vorhabens zielt auf den Umbau des Hauptbahnhofs Stuttgart, der von einem Kopfbahnhof in einen unterirdischen Durchgangsbahnhof umgestaltet werden soll. In der Stuttgarter Innenstadt würden so rund 100 Hektar Fläche für städtebauliche Maßnahmen frei, die bislang von Gleisen belegt und anderen Einrichtungen der Bahn genutzt wurden. Das Vorhaben ist durch Finanzierungsverträge vom 2. April 2009 abgesichert,⁹ an denen das Land Baden-

7 Auch durch Europäisierung entsteht Entscheidungsverflechtung. Dieser Aspekt kann hier nicht behandelt werden, obschon er für weitergehende Analysen des Themas von Bedeutung wäre. Eine Analyse zu den möglichen Auswirkungen der Mitgliedschaft der Schweiz im EWR-Vertrag bzw. in der Europäischen Union auf durchgeführte Volksabstimmungen im Zeitraum 1992-2010 zeigt jedoch, dass es bei nur rund 6,1 % aller Vorlagen zu Konfliktfällen gekommen wäre, die Inkompatibilität zwischen EU-Recht und plebiszitären Elementen mithin überschätzt wurde; vgl. *Cottier, Thomas* 2010: Auswirkungen der Mitgliedschaft der Schweiz im EWR-Vertrag bzw. in der Europäischen Union auf durchgeführte Volksabstimmungen im Zeitraum 1992-2010, Bern, http://www.sonntagszeitung.ch/fileadmin/user_upload/pdf_dokumente/2010/UpdateWWW/EWR%20EU%20Cottie.pdf, (am 15.3.2011).

8 Vgl. für viele *Hirst, Paul* 1994: *Associative Democracy*, Cambridge.

9 Vgl. hierzu die – je nach Auftraggeber – zu unterschiedlichen Bewertungen kommenden Rechtsgutachten von *Dolde, Klaus-Peter/Porsch, Winfried* 2010: Gutachterliche Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit der Initiative der SPD für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm, erstattet im Auftrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg, S. 5 ff.; *Kirchhof, Paul* 2010: Gutachterliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD im

Württemberg, die Stadt Stuttgart, der Verband Region Stuttgart, der Flughafen Stuttgart GmbH, die DB Netz AG, die DB Station & Service AG, die DB Energie sowie die DB AG beteiligt sind. Die Gesamtkosten wurden zum Preisstand vom 1. Januar 2004 auf rund 2,81 Milliarden Euro beziffert und schließlich unter Berücksichtigung von allgemeinen Kostensteigerungen auf 3,076 Milliarden Euro fixiert. Die Gesamtkosten erhöhten sich zum Preisstand 2009 jedoch bereits auf 4,09 Milliarden Euro. Planung und Kostenstruktur bilden die für föderale Kooperation typischen Merkmale ab: Die DB AG und ihre Unternehmen verpflichteten sich, einen Beitrag von rund 1,3 Milliarden Euro zu übernehmen, das Land und seine Partner waren bereit, rund 389 Millionen Euro in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses zu tragen, der Flughafen Stuttgart sollte 107,8 Millionen und der Bund wiederum 500 Millionen Euro beisteuern. Daneben setzt auch die DB AG einen nicht rückzahlbaren Zuschuss des Bundes in Höhe von 497 Millionen Euro ein. Weitere Zuschüsse werden aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz des Bundes¹⁰ entnommen, das wiederum vom Land Baden-Württemberg ko-finanziert wird. Eventuelle Mehrkosten werden laut Finanzierungsvertrag auf die Beteiligten aufgeteilt. Dabei hat das Land einen nicht rückzahlbaren Zuschuss von bis zu 780 Millionen Euro zu tragen. Die Mittel des Landes wiederum werden einerseits aus Regionalisierungsmitteln, andererseits, um ungleich verlaufende Finanzierungsspitzen ausgleichen zu können, aus einem dynamisch ausgestalteten Sondervermögen „Baden-Württemberg 21“ sowie aus dem jährlichen Landeshaushalt geleistet. Eine ordentliche Kündigung wurde in den Verträgen nachdrücklich ausgeschlossen.

Das Bahnprojekt ist durch Grundsatzbeschlüsse abgesichert und war bereits vor Beginn der Proteste über Jahre hinweg Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Es hat alle erforderlichen demokratischen und genehmigungsrechtlichen Verfahren ordnungsgemäß durchlaufen. Den Deutschen Bundestag beschäftigte dieses Thema über Jahre hinweg. Am 25. Juli 2007 stimmte der Landtag Baden-Württemberg, der sich zuvor ebenfalls in zahlreichen Sitzungen mit dem Projekt befasst hatte, auf gemeinsamen Antrag von CDU, FDP/DVP und SPD¹¹ den Eckpunkten der Neubaustrecke und des Projekts „Stuttgart 21“ mit 110 zu 22 Nein-Stimmen, am 13. Mai 2009 ebenfalls den Finanzierungsverträgen zu.¹² Auch der Stuttgarter Stadtrat behandelte das Thema seit 1995 in mehr als 170 Sitzungen.¹³ Die Grünen beantragten ein Moratorium bei der Durchfüh-

Landtag von Baden-Württemberg für eine Volksabstimmung über Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm, Heidelberg, S. 4 ff.; *Hermes, Georg/Wieland, Joachim* 2010: Rechtliche Möglichkeiten des Landes Baden-Württemberg, die aus dem Finanzierungsvertrag „Stuttgart 21“ folgenden Verpflichtungen durch Kündigung oder gesetzliche Aufhebung auf der Grundlage eines Volksentscheides zu beseitigen. Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Baden-Württemberg; S. 5 ff.; *Meyer, Hans* 2010: Finanzverfassungsrechtliche Fragen des Stuttgarter Bahnkonflikts. Rechtsgutachten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg, Berlin; vgl. auch LT-Drs. 14/4312.

10 Gegenstand des Entflechtungsgesetzes vom 5. September 2006 (BGBl. I, S. 2098, 2102); bis 2019 stehen den Ländern jedoch Finanzierungshilfen des Bundes zu.

11 LT-Drs. 14/1583.

12 LT-Drs. 14/4438.

13 Vgl. *Dolde/Porsch* 2010 (Fn. 9), S. 67.

rung des Projekts in der Regionalversammlung des Verbandes Region Stuttgart, scheiterten jedoch mit ihrem Begehren an den gegebenen Mehrheitsverhältnissen.

Das Projekt rief eine breite Protestwelle hervor, die nach Baubeginn weiteren Zulauf erhielt. Die Gründe für die vehemente Ablehnung sind überwiegend finanzieller, ökologischer, geologischer, aber auch verfahrenstechnischer bzw. demokratiekritischer Natur; Kritiker bezweifeln darüber hinaus die Sinnhaftigkeit des Verkehrskonzepts, da die erhoffte Beschleunigung des Bahnverkehrs in dem konzipierten Durchgangsbahnhof Stuttgart keineswegs gesichert sei. Auch die städtebauliche Gestaltung der freiwerdenden Flächen in der Stuttgarter Innenstadt sowie die vermutete Entwicklung der Grundstückpreise und damit verbundene Profite von Banken und Baukonzernen stießen auf erhebliche Gegenreaktionen.¹⁴ Schon im November 2007 wurden im Stuttgarter Rathaus über 61.000 Unterschriften für ein Bürgerbegehren übergeben, das einen Ausstieg der Stadt aus dem Projekt herbeiführen sollte. Der Antrag auf Zulassung des Bürgerentscheids wurde indessen am 20. Dezember 2007 vom Stuttgarter Stadtrat mit 45 zu 15 Stimmen abgelehnt, Einsprüche gegen diese Entscheidung zudem vom zuständigen Verwaltungsgericht mit dem Hinweis auf rechtliche Unzulässigkeit abgewiesen. Dass das Bürgerbegehren nicht angenommen wurde, kann als ein wesentlicher Auslöser für die nachfolgenden Proteste gelten.¹⁵ Seit Herbst 2009 fanden regelmäßig Demonstrationen gegen das Projekt statt, die 2010 weiteren Zulauf erhielten – nicht zuletzt, um die Verhandlungsposition der Gegner gegenüber der Landesregierung zu stärken. Über zwei Drittel der befragten Protestierenden zeigten sich zudem zu konfrontativen Formen des Protests, 93% auch zu zivilem Ungehorsam bereit.¹⁶ Die Protestierenden schreiben sich einerseits angesichts ihres überdurchschnittlichen Ausbildungsgrads – mehr als 50% verfügten über einen Hochschulabschluss – zu rund 77% einen Expertenstatus in politischen Fragen zu, ebenso viele glauben aber, ihre Meinung werde von Politikern nicht berücksichtigt. Tatsächlich entspringt der Protest überwiegend dem parteipolitisch grünen Milieu: Mehr als 61% der befragten Demonstranten gaben an, den Grünen bei den letzten Landtagswahlen ihre Stimme gegeben zu haben. Etwa 80% (Stand Oktober 2010) wollten bei den nächsten Landtagswahlen für die Grünen votieren.

Ein Antrag der Fraktion B'90/Die Grünen im Deutschen Bundestag auf Aussetzung der Bauarbeiten wurde mit Mehrheit abgelehnt.¹⁷ Um die eskalierenden Konflikte, die von einem harten und äußerst umstrittenen Polizeieinsatz in Stuttgart begleitet wurden, einzudämmen, erklärten sich schließlich Landesregierung, Deutsche Bahn und Projektgegner zu sogenannten „Schlichtungsgesprächen“ unter Leitung des ehemaligen Generalsekretärs der CDU und heutigen Attac-Mitglieds, Heiner Geißler, bereit. Die Ver-

14 Rucht, Dieter/Baumgarten, Britta/Teune, Simon/Stuppert, Wolfgang 2010: Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10. 2010, Kurzbericht, http://www.wzb.eu/zkd/zcm/pdf/stgt-21_kurzbericht_10-2010.pdf, hier S. 6.

15 Vgl. ebenda; mehr als 30% der befragten Projektgegner bezeichneten dies als einen wesentlichen Auslöser, sich gegen Stuttgart 21 zu engagieren. Jedoch handelt es sich bei der Befragung von Demonstranten nicht um eine repräsentative Umfrage.

16 Vgl. im Folgenden Rucht/Baumgarten/Teune/Stuppert 2010 (Fn. 14), S. 5-14.

17 BT-Drs. 17/125 und 17/268.

handlungen wurden im Oktober und November 2010 unter Anhörung einer Reihe von Sachverständigen durchgeführt und im Fernsehen live übertragen. Sie mündeten in einen sogenannten „Schlichterspruch“, der eine Reihe von Veränderungen am Projekt sowie eine Betriebssimulation („Stresstest“) vorschlägt. Die Landesregierung hatte sich zuvor bereit erklärt, die Ergebnisse der Schlichtung anzuerkennen. Unter den Anhängern der SPD, der CDU/CSU und der FDP fand der Schlichterspruch Zustimmung, die der Grünen zeigten sich gespalten, die der Linkspartei wiederum lehnten ihn ab.¹⁸

3. Volksabstimmung als Lösemittel bundesstaatlicher Kooperation?

Das Projekt „Stuttgart 21“ verbindet Elemente der freiwilligen Kooperation zwischen Gebietskörperschaften mit einzelnen Komponenten der Politikverflechtung. Die Bundesbahn befinden sich zwar in der ausschließlichen Kompetenz des Bundes. „Stuttgart 21“ ist jedoch gleichzeitig ein eigenwirtschaftliches Projekt der sich im Besitz des Bundes befindlichen DB AG. Während die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm in den Bedarfsplan des Bundes und damit in das Bundesschienenwegeausbaugesetz aufgenommen wurde, ist dies bei dem Projekt „Stuttgart 21“ nicht der Fall. Der Bund ist zur Finanzierung des Vorhabens somit letztlich nicht verpflichtet.¹⁹ Das Land Baden-Württemberg leistet ebenfalls nur einen freiwilligen, gleichwohl durch rechtsverbindliche Verträge abgesicherten Anteil an der Mitfinanzierung.²⁰ Auch handelt es sich bei dem Vertrag nicht um die Ausführung von Bundesrecht durch das Land.²¹ Insofern ist „Stuttgart 21“ nicht zuvorderst ein Element der bundesstaatlichen Politikverflechtung, in deren Rahmen ein staatliches Programm bzw. ein Projekt von vornherein nur dann zustande kommen kann, wenn Bund und Länder zusammenwirken. Vielmehr ist das Projekt wesentlich von Elementen der freiwilligen bundesstaatlichen Kooperation geprägt, deren Ergebnis jedoch in Vertragsform gegossen ist und damit eine hohe faktische Rechtsverbindlichkeit erlangt hat – sofern man nicht grundsätzlich die Verfassungsmäßigkeit des Landeszuschusses zu einer genuinen Bundesaufgabe in Zweifel zieht. Gleichzeitig werden einzelne Instrumente der Politikverflechtung, so die Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, zur Finanzierung eingesetzt. Ein rückwirkender Ausstieg aus dem Vorhaben galt angesichts der schwierigen vertrags- und verfassungsrechtlichen Konstellation aber als schwierig und ist unter Rechtswissenschaftlern und in der Politik entsprechend umstritten.

18 *Infratest dimap* 2010: ARD-Deutschlandtrend Dezember 2010, S. 21.

19 *Hermes/Wieland* 2010 (Fn. 9), S. 17.

20 Ebenda, S. 29; das Gutachten von Hans Meyer betont in diesem Zusammenhang, dass der Landeszuschuss zu einer Bundesaufgabe verfassungsrechtlich nach Art. 104a, 1 GG unzulässig sei. Finanzstarke Länder befänden sich zudem sonst in einer erheblich besseren Wettbewerbssituation gegenüber dem Bund, der dann nicht mehr nach Gemeinwohlgesichtspunkten entscheide. Auch handle es sich nicht um eine – ohnedies im Verfassungsrecht nicht existierende – „unechte“ Gemeinschaftsaufgabe; vgl. *Meyer, Hans* 2010 (Fn. 9).

21 *Hermes/Wieland* 2010 (Fn. 9), S. 21.

Als die oppositionelle SPD-Fraktion im Landtag Baden-Württembergs am 8. September 2010 angesichts wachsender Proteste gegen das Vorhaben schließlich beantragte, die Landesregierung solle einen Gesetzentwurf einbringen, der von der Mehrheit des Landtags anschließend abzulehnen sei, um so die Voraussetzungen für eine landesweite Volksabstimmung über das Projekt zu schaffen,²² waren auch Grundsteine der bundesstaatlichen Ordnung berührt. Die SPD begründete ihren Antrag keineswegs mit einem Sinneswandel, da sie, wie sie betonte, die Argumente für „Stuttgart 21“ nach wie vor für überzeugend halte. Es gehe ihr lediglich darum, dass die zuvor eingesetzten parlamentarisch-repräsentativen Verfahren dem Projekt angesichts der Proteste keine ausreichende Legitimation mehr zuführen würden. Diese Flanke sollte nun mithilfe eines direktdemokratischen Verfahrens abgesichert werden. Die SPD versprach, eine Volksabstimmung durchzuführen, sollte sie nach den Wahlen Regierungsverantwortung übernehmen. Das Ergebnis des Plebiszits wolle man unabhängig von seinem Ausgang akzeptieren. Ergänzt wurde diese Argumentation durch strategische Erwägungen, hielt der Antrag der SPD doch angesichts der im März 2011 anstehenden Landtagswahlen die Tür aus der Opposition in die Regierungsverantwortung zumindest grundsätzlich offen. Mit dem von ihr vorgeschlagenen Verfahren blieb die SPD gegebenenfalls auch als Juniorpartner für die Grünen, die das Projekt grundsätzlich ablehnen, in einer Koalitionsregierung akzeptabel. Die Grünen lagen in den meisten Umfragen der vergangenen Monate vor den Wahlen vor der SPD²³, jedoch schloss sich die Schere wieder, bis schließlich die atomare Katastrophe in Japan vom März 2011 die Atompolitik zu einem zentralen Gegenstand des Landtagswahlkampfes werden ließ. Die CDU/FDP-DVP-geführte Landesregierung lehnte es ab, dem Begehren der SPD-Fraktion zu folgen. Somit spiegelten sich die Mehrheitsverhältnisse im Landtag zwar nicht bei der inhaltlichen Bewertung des Projekts wider, wohl aber hinsichtlich des angestrebten Verfahrens: Wie in parlamentarisch-repräsentativen Regierungssystemen meistens der Fall, nutzen Oppositionsparteien plebiszitäre Verfahren häufig, um „außerparlamentarisches Parteiexerzieren“ zu betreiben.²⁴

Im Kern zielt der Antrag der SPD-Fraktion allerdings nicht nur auf die Rücknahme der Landesfinanzierung, sondern er stellt die Fortführung des gesamten Bahnprojekts in Frage. Er wolle damit, resümiert ein von der Landesregierung in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten, unzulässiger Weise „in Wahrnehmung einer Landesfinanzierungskompetenz auf die Bundesplanungskompetenz übergreifen.“²⁵ Als Hebel soll dabei Art. 60,3 der Landesverfassung dienen. Demzufolge kann die Regierung auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Landtags eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abge-

22 LT-Drs. 14/6896.

23 Vgl. *Infratest dimap* 2011: Baden-Württemberg Trend Februar 2011. Eine Umfrage im Auftrag des Südwestrundfunks Stuttgart und der Stuttgarter Zeitung.

24 *Fraenkel, Ernst* 1991: Deutschland und westlichen Demokratien. Mit einem Nachwort über Leben und Werk Ernst Fraenkels, hrsg. von *Alexander Brünneck*, erw. Ausg., 2. Aufl., Frankfurt a.M., S. 175 f.; *Decker, Frank* 2010: Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41. Jg., Heft 3, S. 564-579.

25 Vgl. *Kirchhof* 2010 (Fn. 9), S. 31.

lehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen. Diese Regelung zielt mithin auf eine Konfliktlage zwischen Landesregierung und Landtag. Ein materieller Konflikt liegt aber offenkundig nicht vor,²⁶ da die SPD-Fraktion das Projekt „Stuttgart 21“ inhaltlich nach wie vor befürwortet. Allerdings ist die von der Verfassung insinuierte Gegenüberstellung von Regierung und Parlament eher dem strikt gewaltenteiligen Denken des „alten Dualismus“ verpflichtet, das der Wirklichkeit des Gewalten fusionierenden parlamentarischen Regierungssystems mit seiner Gegenüberstellung von Regierungsmehrheit und Opposition nicht angemessen ist.²⁷ Ob diese Verfassungsvorschrift deshalb einer diesen Realitäten angepassten Auslegung bedarf, wie das im Auftrag der SPD-Fraktion verfasste Gutachten unter Bezug auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Vertrauensfrage betont,²⁸ ist umstritten.

Für die Eisenbahnen des Bundes einschließlich der Bahnhöfe ist nach Art. 73,6a GG ausschließlich der Bundesgesetzgeber zuständig. Dies wirft die Frage auf, inwieweit dem Landesgesetzgeber – sei es dem Parlament, sei es dem Elektorat eines Landes in einer Volksabstimmung – überhaupt Kompetenzen in dieser Frage zustehen. Die Meinungen hierzu gehen auseinander. Einer kritischen Bewertung zufolge würde ein Ausstieg des Landes dem Bundesgesetzgeber die wirtschaftliche Basis entziehen und somit dem „Übergriffsverbot“ zuwider laufen, da ein Gesetzgeber selbst im Rahmen einer ihm zustehenden Zuständigkeit nicht in den Kompetenzbereich des anderen eingreifen dürfe.²⁹ Diese Argumentation wird aber schon deshalb in Zweifel gezogen, weil es sich bei der DB AG als Projektträger um ein eigenwirtschaftliches Unternehmen (wenn auch im Bundesbesitz) handelt.³⁰ Das gesamte Vorhaben kann durch einen Volksentscheid ohnehin nicht außer Kraft gesetzt werden – auch ohne finanzielle Unterstützung durch das Land könnte „Stuttgart 21“ grundsätzlich gebaut werden. Ob der Bund bzw. die DB AG die dann vom Land wieder entzogenen Mittel zu kompensieren und ersterer dafür die anfallenden politischen Legitimationskosten zu tragen bereit wären, darf freilich bezweifelt werden. Das für die grüne Landtagsfraktion erstellte Gutachten vertritt in diesem Zusammenhang die am weitesten gehende Position, dass der Bund dem Land Baden-Württemberg den landesseitig bereits geleisteten Zuschuss wieder zurückerstatten müsse, da die finanzielle Beteiligung des Landes wegen des in Art. 104a, 1 GG vorgeschriebenen Trennsystems als verfassungswidrig angesehen werden müsse.³¹

Das für die SPD-Fraktion verfasste Gutachten weist darauf hin, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, um den es sich bei „Stuttgart 21“ handele, durch ein späteres Gesetz durchaus ganz oder teilweise aufgehoben werden könne. Der Bund könne die Länder schließlich nicht zur Mitfinanzierung seiner Eisenbahninfrastrukturprojekte verpflichten.

26 Vgl. ebenda, S. 50.

27 Vgl. auch *Hermes/Wieland* 2010 (Fn. 9), S. 41.

28 Ebenda, S. 42 ff; so könne es keine zuverlässige und überprüfbare Feststellung geben, was die wahre politische Auffassung von Landesregierung und Landtagsmehrheit sei. Vgl. auch BVerfGE, 114, 121.

29 *Kirchhof* 2010 (Fn. 9), S. 40.

30 Vgl. *Hermes/Wieland* 2010 (Fn. 9), S. 55.

31 Siehe *Meyer* 2010 (Fn. 9).

ten.³² Eine rückwirkende Aufhebung des freiwillig eingegangenen Vertrages wird seitens der SPD-Fraktion auch nicht als Verstoß gegen den Vertrauensschutz gegenüber den Vertragspartnern bewertet. Allerdings wäre das Land bei einem Ausstieg aus bestehenden Finanzierungsverträgen dazu verpflichtet, entsprechende Entschädigungszahlungen an die DB AG im Umfang von rund 1,4 Milliarden Euro zu entrichten. Es müsste zudem, sollte das Projekt nicht realisiert werden, auf längere Zeit hinaus eine mangelhafte Eisenbahninfrastruktur in Kauf nehmen.³³ Folgt man dieser Argumentationslinie, ließen sich die Verträge seitens des Landes also durchaus rückgängig machen, wenn auch verbunden mit umstrittenen und von Befürwortern und Gegnern des Projekts gegensätzlich bewerteten Folgewirkungen. Großprojekte, deren Planung und Durchführung sich über einen längeren Zeitraum erstrecken und die auf freiwilliger Kooperation beruhen, würden somit besonders anfällig gegenüber einer sich angesichts wachsender Volatilität des Wählerverhaltens rasch verändernden politischen Landschaft. Sofern sie in den Bereich der freiwilligen föderalen Kooperation fallen, böten solche Vorhaben offene Flanken gegenüber neu auftretenden legitimatorischen Forderungen und Präferenzen vor allem organisationsstarker Gruppierungen.

Folgt man dieser Argumentation, wäre ein Volksentscheid rechtlich zulässig. Allerdings müssen auch haushaltsrechtliche Einschränkungen berücksichtigt werden. Art. 60, 6 LV zufolge dürfen über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz keine Volksabstimmungen stattfinden. Grundsätzlich hemmt dieses Verbot eher eine umfassende Anwendung direktdemokratischer Elemente. Es impliziert zudem eine gewisse Stufung zwischen Parlament und Landeselektorat als Gesetzgeber – mit guten Gründen, die sich in allen Landesverfassungen, wenn auch mit gewissen Unterschieden, wiederfinden.³⁴ Begründet wird diese Einschränkung mit der erheblichen Komplexität haushaltswirksamer Entscheidungen sowie mit der notwendigen Ausgewogenheit des Haushalts, die sich der plebiszitären Alternative eines „Ja“ oder „Nein“ weitgehend entziehen.³⁵ Umstritten ist, inwieweit das von der SPD-Fraktion beantragte „Ausstiegsgesetz“ unmittelbar den Staatshaushalt beeinflussen würde. Die durch einen Ausstieg des Landes ausgelösten Entschädigungspflichten wären gegebenenfalls beträchtlich und würden die kommenden Jahre der Haushaltsplanung unmittelbar betreffen.³⁶ Diese Aussage gilt jedoch gleichermaßen für den Bau von „Stuttgart 21“, das erhebliche Kosten verursacht. Zudem wären Volksabstimmungen kaum mehr durchführbar, würden sie jedwedes Gesetz ausschließen, das sich finanziell auf den Staatshaushalt auswirkt.³⁷

32 Ebenda, S. 36.

33 Ebenda, S. 9.

34 Vgl. hierzu zusammenfassend *Kirchhof* 2010 (Fn. 9), S. 36 ff.

35 Vgl. ebenda, S. 37.

36 *Dolde/Porsch* 2010 (Fn. 9), S. 57 ff.

37 *Hermes/Wieland* 2010 (Fn. 9), S. 56.

4. Vereinbarkeit von kooperativem Föderalismus und nicht-repräsentativen Formen der Demokratie?

Die Wahlen zum baden-württembergischen Landtag am 27. März 2011 führten zu einem Regierungswechsel – zum ersten Mal wird nach derzeitigem Stand eine grün-rote Koalition ins Amt kommen. Nach der Nuklearkatastrophe in Japan, die unerwartet atom- und energiepolitische Themen – ebenfalls ein ureigenes Terrain der Grünen – auf die politische Agenda gesetzt hatte, erhielten die Grünen abermals erheblichen Zulauf. „Stuttgart 21“ hingegen spielte für die Wahlentscheidung nur noch eine eher untergeordnete Rolle.³⁸ Die neue Regierung muss mit ihrer Festlegung auf einen Volksentscheid nun ein schwieriges Manöver bestreiten: Zunächst wird sie die Ergebnisse des sogenannten „Stresstests“ abwarten müssen. Löst die künftige grün-rote Landesregierung ihr Versprechen ein, einen Volksentscheid anzuberaumen, begibt sie sich nicht nur auf rechtlich unsicheres Terrain. Sie muss vielmehr mit inhaltlich divergierenden Positionen in den Urnengang ziehen. Sollte sie diese Abstimmung verlieren, führt dies unausweichlich zu einer gravierenden Niederlage vor allem des grünen Koalitionspartners und einem Ansehensverlust der ersten grün-roten Regierung. Mit dem Projekt waren zudem, wie gezeigt, grundsätzliche Fragen der Vereinbarkeit von kooperativem Föderalismus und solchen Partizipationsformen berührt, die sich gerade nicht in den Bahnen der die Bundes- und Landesverfassungen prägenden repräsentativen Demokratie bewegen.

Theoretischen Vorüberlegungen zufolge können Materien, die auf dem Wege der freiwilligen föderalen Kooperation entschieden werden, einfacher als die der Politikverflechtung mithilfe plebiszitärer Verfahren entschieden werden. Die freiwillige bundesstaatliche Zusammenarbeit hält – je nach Ausgestaltung eines Vertrags – eine Exit-Option für die beteiligten Gebietskörperschaften und korporativen Akteure, wie die Bahnunternehmen, offen. Bei solchen Materien bleibt die Verantwortlichkeit der einzelnen Gebietskörperschaften gegenüber ihrer jeweiligen Wählerschaft gewahrt. Die Debatten um „Stuttgart 21“ weisen dennoch darauf hin, dass Verfahren der plebiszitären Demokratie, wie von der SPD-Fraktion im Landtag mit ihrem Antrag auf Volksabstimmung begehrt, nur mühsam an Strukturelemente des kooperativen Föderalismus anschließen. Durch Politikverflechtung und Europäisierung definierte Materien bleiben dem plebiszitären Zugriff entzogen; die Implementation von Bundesgesetzen durch die Länder – als Regelfall des Verwaltungsvollzugs – kann ebenfalls nicht Gegenstand von Volksentscheiden auf Landesebene sein. Auch freiwillige Formen der Zusammenarbeit erzeugen aber faktische rechtliche und politische Zwänge, die, wie die Finanzierungsverträge zu „Stuttgart 21“ zeigen, nur mühsam auflösbar sind. Sie werfen somit einige bislang ungeklärte rechtliche und politische Fragen auf.

38 *Infratest dimap* 2011 (Fn. 23); *Infratest dimap* 2011: Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vor den Landtagswahlen 2011. Analyseband. Ergebnisse der repräsentativen Befragungen der Wahlberechtigten in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vor den Landtagswahlen am 27. März 2011, Berlin, S. 3, 18.

Ein durch plebiszitäres Votum erzwungener Ausstieg aus dem Projekt würde das Vorhaben nicht zwangsläufig verhindern, jedoch die Finanzierungsfrage neu stellen. Der Landesgesetzgeber, und somit bei Volksabstimmungen auch das Landesvolk, kann sich in einem Plebiszit lediglich auf den Teil einer gemeinschaftlich getroffenen Entscheidung beziehen, der in seiner eigenen Kompetenz liegt – im konkreten Fall auf die freiwillige, wenn auch vertraglich abgesicherte Ko-Finanzierung des Projekts. Eine solche rückwirkende Auflösung wäre hingegen nicht möglich gewesen, wäre die Entscheidung im Rahmen „echter“ Politikverflechtung zustande gekommen.

Plebiszite in kooperativ geprägten Verhandlungsstrukturen bereits während des Verhandlungsprozesses in den einzelnen Gebietskörperschaften – gleichsam präventiv – einzusetzen, wie mitunter gefordert wurde, wäre aus verschiedenen Gründen nicht praktikabel: Zum einen entziehen sich Materien, die direktdemokratisch auf die Alternative von „Ja“ und „Nein“ reduziert werden, dem föderalen Aushandeln. Entscheidungsverfahren würden zudem erheblich verlängert und Mehrheitsbildungen erschwert. Plebiszitäre Elemente wirken, wie „Stuttgart 21“ erneut gezeigt hat, als zusätzlicher Vetopunkt im politischen System: Es sind überwiegend oppositionelle Parteien, im konkreten Falle die Grünen und ihre Anhänger, die im repräsentativen Verfahren unterlegen waren bzw. zu unterliegen drohen und die mithilfe direktdemokratischer Hebel ihre Position im politischen Wettbewerb verbessern wollen.

Auch der nachträgliche Einsatz eines „Schlichtungsverfahrens“ erscheint unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten problematisch, sofern es darauf zielt, die Ergebnisse parlamentarischer Verfahren rückwirkend außer Kraft zu setzen. Zum einen sind die Entscheidungsverfahren, in denen das Projekt „Stuttgart 21“ in Bund, Land und Gemeinde nach Hunderten von Anhörungen bestätigt worden ist, formal-demokratisch nicht zu beanstanden. Zum anderen genießen Abgeordnete in zweifelsfrei demokratischen Systemen eine grundsätzlich höher zu bewertende Legitimation als die Sprecher von Assoziationen, Bewegungen und NGOs, da diese eben nicht in allgemeinen, freien und fairen Wahlen bestimmt werden. Die inneren Strukturen solcher Assoziationen müssen demokratischen Strukturen – aus guten Gründen – nicht entsprechen. Auch repräsentieren sie keineswegs schwer organisierbare oder allgemeine Interessen, geschweige denn das gesamte Interessenspektrum. Sie werden typischerweise von der gut oder sehr gut ausgebildeten Mittelschicht getragen, die über organisatorische und strategische Fertigkeiten sowie über umfassende Bildungsressourcen verfügt.³⁹ Daher müssen nicht selten weniger gut organisierbare Interessen von staatlichen Akteuren gezielt in assoziative und deliberative Foren einbezogen werden. Formen assoziativer Demokratie bieten sich aus diesen Gründen als ergänzendes Element⁴⁰ vor allem dann an, wenn sie zu einem frühen Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses eingesetzt werden. Sie können dann sowohl eine gesellschaftlich befriedende Wirkung entfalten als auch dazu beitragen,

39 So auch in der Bürgerbewegung zu „Stuttgart 21“, vgl. *Rucht/Baumgarten/Teune/Stuppert* 2010 (Fn. 14), S. 4.

40 Ähnlich auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Argumentation zum Lissabon-Vertrag, vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, hier Rz. 272.

dass die sachlich-inhaltliche Qualität von Entscheidungen durch Einbeziehung einer breiten Vielfalt von Argumenten verbessert wird. Dies setzt wiederum Planungsverfahren voraus, bei denen dezentrale Anpassungs- und Gestaltungsspielräume für eine solche Partizipation offen bleiben. Ein nachträglich anberaumtes „Schlichtungsverfahren“ setzt hingegen die grundsätzlich höhere Qualität parlamentarischer Entscheidungsverfahren hinter die der assoziativen Demokratie und kehrt mithin die demokratische Wertigkeit von Verfahren um. Zum rechten Zeitpunkt in das Entscheidungsverfahren eingebaut, lassen sich assoziative Elemente der Demokratie somit einfacher mit den kooperativen Elementen des deutschen Föderalismus vereinbaren als direktdemokratische Partizipationsformen. „Stuttgart 21“ kann daher gewissermaßen als Lehrstück für die Vereinbarkeit verschiedener Demokratieformen mit dem in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert institutionell verfestigten, hochgradig pfadabhängigen kooperativen Föderalismus gelten: Das Fallbeispiel belegt, dass solche Kombinationen zwar möglich sind, wenn auch mit erheblichen Einschränkungen, die vor einer Institutionenreform und im Vorfeld von rechtlichen Regulierungen gut bedacht werden sollten.

Föderalismusreform 1969: Warum die Länder ihre Hochschulgesetzgebungskompetenz dem Bund überließen und in der Föderalismusreform 2006 (teilweise) wieder zurückholten

Tobias Hoymann/Ursula Münch

Einleitung

Zu den wichtigen Ergebnissen der Föderalismusreform von 2006 gehörte die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz in Art. 75 GG a.F. Damit wurde auch das bisherige Recht des Bundes, Rahmenvorschriften über die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ zu erlassen, hinfällig (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F.). Die Föderalismusreform von 2006 zog mit diesem Schritt einen Strich unter 37 recht bewegte Jahre des hochschulrechtlichen Zusammenwirkens von Bund und Ländern. Nur wenige Jahre nach der entsprechenden Novellierung von Art. 75 Abs. 1 GG a.F. galt dessen Abs. 1a betreffend das Hochschulwesen als Symbol der Unitarisierungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland und stieß zunehmend auf die Kritik vor allem der unionsregierten Länder. Deren Bemühungen um eine Abschaffung bzw. Modifikation der Rahmengesetzgebungskompetenz zeigten zwar im Rahmen der verschiedenen Anläufe zu einer Verfassungsreform gewisse Erfolge. Ein tatsächlicher Durchbruch gelang ihnen bis zur Föderalismusreform von 2006 aber nicht.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, wieso die Länder die Hochschulgesetzgebung 1969 überhaupt aus der Hand gaben und ihrer Übertragung auf den Bund im Bundesrat zustimmten. Schließlich beklagten die Länder schon zu jener Zeit die „Einbahnstraße“, auf der Kompetenzen stets zu ihren Lasten zum Bund hin verschoben wurden.¹ Dabei wäre es ihnen möglich gewesen, im Bundesrat ihre Zustimmung zu verweigern oder zumindest ein ausgewogenes Verhältnis von Kompetenzübertragungen und Rückübertragungen zu fordern. Die damalige Kompetenzverschiebung zum Hochschulrahmenrecht wurde nicht etwa gegen die Länder durchgesetzt, sondern von diesen insgesamt befördert; damals entsprach eine Bundesregelung zunächst sogar den Interessen der Mehrzahl der Länder.²

1 So z.B. Senator *Ernst Heinsen* (Hamburg) im Bundestag, vgl. BT-PIPr. V/204 vom 11.12.1968, S. 11078.

2 Die nachfolgenden Ausführungen basieren z.T. auf *Hoymann, Tobias* 2010: Der Streit um die Hochschulrahmengesetzgebung des Bundes. Politische Aushandlungsprozesse in der ersten großen und der sozialliberalen Koalition, Wiesbaden.

1. Die hochschulpolitische Ausgangslage im Umfeld der Föderalismusreform 1969

Nicht nur die Abschaffung von Art. 75 GG fiel in die Amtszeit einer Großen Koalition (2005 bis 2009). Auch die Einführung einer Nr. 1a in die bereits seit 1949 im Grundgesetz bestehende Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes wurde von einer Großen Koalition auf den Weg gebracht.³ Es war die erste Große Koalition im Bund (1966 bis 1969), die mit ihrer tief greifenden Föderalismus- und Finanzreform des Jahres 1969⁴ dem Bund schließlich auch den Boden für seine Einflussnahme auf das Hochschulwesen sowohl über die Rahmengesetzgebung als auch über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) und die gemeinsame Forschungsförderung (Art. 91b GG) bereitete. Das im Dezember 1975 verabschiedete Hochschulrahmengesetz (HRG) war das erste länderübergreifende Hochschulgesetz der Bundesrepublik Deutschland.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen hatte der Bund vor 1969 kaum Handlungskompetenzen auf dem Gebiet des Bildungs- und Hochschulwesens.⁵ Gestützt durch die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, das Bildungswesen gehöre zum „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“,⁶ bildete sich in der Bundesrepublik ein Bildungsföderalismus heraus, in dem länderübergreifende Festlegungen primär im Wege der Selbstkoordinierung getroffen wurden. Darüber hinaus suchten die Länder die Kooperation mit dem Bund und gründeten hierzu gemeinsame beratende Gremien, die dem Bund zwar Beteiligungsmöglichkeiten, ihm aber keinen nennenswerten Zugriff auf die Bildungs- und Hochschulpolitik eröffneten.⁷

1.1 Reformbedarf an den Hochschulen

Die Warnung vor einer „Bildungskatastrophe“⁸ und das Postulat „Bildung ist Bürgerrecht“⁹ hatten bildungspolitische Themen in den 1960er Jahren in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt und die Notwendigkeit von Reformen offenkundig gemacht. Das über-

3 Durch das 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, S. 363.

4 Vgl. Hockerts, Hans Günter 2006: Rahmenbedingungen. Das Profil einer Reformära, in: *Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Band 5: 1966-1974 Bundesrepublik Deutschland. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, Baden-Baden, S. 1-155, hier S. 33 ff.

5 Vgl. Münch, Ursula 2005: Bildungspolitik als föderativer Streitpunkt: Die Auseinandersetzung um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 150-162, hier S. 150f.

6 BVerfGE 6, 309-367 (347).

7 Vgl. Münch 2005 (Fn. 5), S. 151.

8 Picht, Georg 1964: Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation, Olten/Freiburg i.Br.

9 Dahrendorf, Ralf 1965: Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Hamburg.

kommene deutsche Hochschulwesen befand sich bereits seit der Jahrhundertwende in einem Reformprozess, der den gesellschaftlichen Wandel jedoch nur bedingt abbildete. Nach dem Zweiten Weltkrieg war in erster Linie die Kapazität der Hochschulen erweitert worden, strukturelle Änderungen waren jedoch kaum gelungen.¹⁰ Der Reform der Universität von innen heraus fehlte „die Schubkraft, der Motor, der feste und entschlossene Wille, aus der Summe der kleinen und größeren Mängel und Fehlentwicklungen die Konsequenz zu einer umfassenden Neuordnung zu ziehen“.¹¹ Seit Mitte der 1960er Jahre strebten die Länder deshalb Landeshochschulgesetze an, mit denen sie ihre recht unterschiedlichen Reformvorstellungen umsetzen wollten.¹² Um allzu große Abweichungen im Hochschulrecht zu vermeiden, verständigten sich die Länder sowohl in der Kultusministerkonferenz als auch in der Ministerpräsidentenkonferenz im April und Oktober 1968 auf einheitliche Grundsätze.¹³

1.2 Proteste an den Hochschulen

Die sich ab 1965 formierende Studentenbewegung forderte u.a. das Aufbrechen autoritärer Strukturen an den Hochschulen und eine Demokratisierung durch eine gruppenparitätische Mitbestimmung in den Hochschulgremien. Diese Forderungen verliehen den Reformbemühungen eine zusätzliche Dynamik.¹⁴ Die drei Bundestagsfraktionen reagierten sehr unterschiedlich auf die studentischen Proteste und die zum Teil gewaltsamen Aktionen. Die Union stufte sie als Bedrohung für das Gemeinwesen, sogar als „Keimzelle der Revolution“ ein,¹⁵ und strebte eine zügige Beendigung dieses „Ganoventum[s] an den Hochschulen“¹⁶ an. Die SPD beurteilte die studentische Forderung

10 Vgl. *Schenck, Guntram von* 1976: Das Hochschulrahmengesetz. Hochschulreform in der Gesellschaftskrise (Theorie und Praxis der deutschen Sozialdemokratie), Bonn-Bad Godesberg, S. 15 u. S. 22f.

11 Ebenda, S. 15.

12 Vgl. *Wilhelmi, Hans-Herbert* 1969: Rechts-Reife. Zur Hochschulgesetzgebung in den Ländern, in: DUZ-HD, Jg. 24, Nr. 17-18, S. 2-6, hier S. 4f. Bis dahin hatte das Hochschulrecht im Wesentlichen aus Gewohnheitsrecht bestanden; vgl. *Kempen, Bernhard* 2004: Grundfragen des institutionellen Hochschulrechts, in: *Hartmer, Michael/Detmer, Hubert (Hrsg.)*: Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis, Heidelberg, S. 1-45, hier S. 14.

13 Vgl. die Grundsätze für ein modernes Hochschulrecht, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.4.1968, abgedruckt in *Schenck* 1976 (Fn. 10), Anlage 2; vgl. die Aufzeichnung über die Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 28. Februar 1969, in: Bundesarchiv (BArch), Koblenz: BArch, B136, 4179, Nr. 102, S. 2.

14 Vgl. *Oehler, Christoph/Bradatsch, Christiane* 1998: Die Hochschulentwicklung nach 1945, in: *Führ, Christoph/Furck, Carl-Ludwig (Hrsg.)*: 1945 bis zur Gegenwart, Erster Teilband: Bundesrepublik Deutschland (Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. 6), München, S. 412-446, hier S. 417.

15 Vgl. die Schrift „Hochschulen – Keimzellen der Revolution?“ der CDU-Bundesgeschäftsstelle, in: BArch, B138, 57111.

16 Sitzungsprotokoll der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 11.2.1969 (Kurt Georg Kiesinger), in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Sankt Augustin (ACDP), VIII-001-1018/1.

nach einem Mehr an Demokratie hingegen positiv, wenngleich die Sozialdemokraten in ihrer Haltung zum Ausmaß der Unruhen insgesamt uneinig waren.¹⁷

Die Exekutiven auf Bundes- und auf Landesebene nahmen die Studentenproteste der 1960er Jahre indessen parteiübergreifend vor allem als Bedrohung wahr. In der Einführung eines Hochschulordnungsrechts sahen sie eine Möglichkeit, den Frieden an den Hochschulen wieder herzustellen und vereinbarten Ende Januar 1969 die Einsetzung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Abwehr von Gefahren an den Hochschulen.¹⁸ Nachdem bereits die Entwürfe einiger Landeshochschulgesetze ordnungsrechtliche Bestimmungen enthalten hatten, vereinbarten die Ministerpräsidenten auf ihrer Konferenz im Februar 1969 den Abschluss eines Staatsvertrags über ein einheitliches Ordnungsrecht für die Universitäten. Auf diese Weise wollte man zu bundeseinheitlichen Regelungen kommen.

2. Kompetenzverlagerungen als hochschulpolitisches Ziel des Bundes

Die Länder hatten die hochschul- und bildungspolitischen Herausforderungen erkannt und versuchten, diesen durch Gesetzesinitiativen und koordinierende Maßnahmen zu begegnen. Dennoch und trotz Nicht-Zuständigkeit machte auch der Bund ein Mitspracherecht geltend und strebte eigene Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Hochschulwesens an. Die Initiative hierzu ging von der in der Opposition stehenden FDP aus, die im November 1967 einen Antrag u.a. auf Schaffung einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 GG für das Hochschulwesen in den Bundestag einbrachte.¹⁹ In ihrer Initiative nahm die FDP auch Elemente eines Entwurfs für einen gemeinsamen Entschließungsantrags aller Bundestagsfraktionen auf, der den Liberalen insgesamt aber zu kurz griff.²⁰ Zwar sollten die Länder damit zur Verständigung auf einheitliche Hochschulgesetze gedrängt werden, ausdrücklich sollte der Bundestag aber keine „Zuständigkeiten für sich in Anspruch nehmen, die nach unserer Verfassung anderen Organen zustehen“.²¹

17 Vgl. das Sitzungsprotokoll der SPD-Bundestagsfraktion vom 29.04.1968, in: Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), 5. WP, 92.

18 Vgl. das Protokoll des Gesprächs des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder am 31.1.1969, in: BArch, B136, 4178.

19 Vgl. den Antrag der Fraktion der FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Deutscher Bundestag, BT-Drs. V/2280 vom 15.11.1967; außerdem beantragte die FDP-Fraktion eine Rahmenkompetenz des Bundes für die Bildungsplanung, vgl. ebenda.; vgl. den Entwurf für einen Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP, in: Archiv des Liberalismus, Gummersbach (AdL), A7-108, Nr. 19-22.

20 Vgl. ebenda.

21 Vgl. ebenda, S. 1.

Die FDP, die bereits seit ihrer Gründung das Ziel einer Unitarisierung des Bildungswesens verfolgt hatte,²² postulierte dagegen das Ziel, den Ländern Kompetenzen abzurufen.²³ Mit ihrer Forderung nach entsprechenden Grundgesetzänderungen kam die FDP-Fraktion im Bundestag einem Parteitagsbeschluss vom April 1967 nach, der die Fraktionen in Bund und Ländern ausdrücklich zu entsprechenden Initiativen aufgefordert hatte.²⁴

2.1 Die Haltung der Bundesregierung

Die Bundesregierung zeigte sich gegenüber dem Vorstoß der FDP ambivalent. Während Bundeskanzler Kiesinger Lösungen auf der Landesebene grundsätzlich den Vorzug gab, begrüßten die Fachbeamten im Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung den Antrag als „auf lange Sicht vielleicht wünschenswert“.²⁵ Sie antizipierten jedoch einen erheblichen Widerstand der Länder und schätzten daher die Erfolgchancen gering ein. Im Übrigen bemängelten die Beamten, dass die beabsichtigte Kompetenzverlagerung im Hochschulbereich den auf Kooperation ausgerichteten Zielen der Finanzreform entgegen stünde.²⁶ Dennoch, so die Beamten, hätte es sich nicht empfohlen, „die von der FDP-Fraktion vorgeschlagene Verfassungsänderung [...] grundsätzlich abzulehnen und einer Diskussion der Sachfrage auszuweichen.“²⁷ Schließlich jedoch lehnte die Leitung des Forschungsministeriums den FDP-Antrag gegenüber der Öffentlichkeit als unnötig ab und begründete dies mit den fortgeschrittenen Verhandlungen zur Finanzreform, den dort bereits erzielten Ergebnissen bei der Abgrenzung umstrittener Zuständigkeiten und der mit den Ländern erfolgten Einigung über den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben.²⁸

2.2 Verhandlungen im Bundestag

Positiver war die Einschätzung der Regierungsfractionen, die der sich abzeichnenden Auseinanderentwicklung des Hochschulwesens in den Ländern Einhalt gebieten wollten.²⁹ In der SPD-Bundestagsfraktion wurden Entschließungsanträge diskutiert, die

22 Vgl. o.V. 1967: Bildungsplanung – politische Aufgabe des Bundes: fdk-Interview mit Bundesminister a.D. Hans Lenz MdB (Trossingen), in: freie demokratische korrespondenz (fdk) Jg. 18, Nr. 9 vom 31.1.1967, S. 2-4, hier S. 2.

23 Vgl. Referat Bildungspolitik der FDP-Bundestagsfraktion, Vermerk vom 26.10.1967, in: AdL, A7-108, Nr. 15-18.

24 Vgl. o.V. 1967: Aus dem Aktionsprogramm der FDP, in: Fachdienst für Kultur- und Bildungspolitik der FDP, Nr. 3 vom 25.04.1967, S. 3-6, hier These 22, S. 6.

25 Vgl. Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung (BMwF), Sprechzettel zum Antrag der FDP betreffend Grundgesetzänderung vom 6.2.1968, in: BArch, B138, 57110.

26 Vgl. ebenda.

27 BMWF, Vermerk zur 59. Sitzung des Wissenschaftsausschusses des BT am 26.3.1968 vom 28.3.1968, in: BArch, B138, 57110.

28 Vgl. BMWF, Redeentwurf zum Antrag der FDP vom 7.2.1968, in: BArch, B138, 57110.

29 Vgl. MdB Reinhard Bühling, SPD BT-PIPr. 5/204 vom 11.12.1968, S. 11038.

ebenfalls auf Kompetenzverschiebungen abzielten.³⁰ Der Bundesparteitag der CDU fasste im November 1968 gegen die Stimmen der Delegierten aus CDU-regierten Ländern sowie entgegen der Präferenzen von Bundeskanzler Kiesinger sogar den Beschluss, sich für die Schaffung eines Bundeskultusministeriums einzusetzen und die Rahmenkompetenz des Bundes für das Bildungswesen anzustreben. Das Ziel sollte u.a. eine möglichst große Einheitlichkeit der Hochschulgesetzgebung sein.³¹ Dagegen setzten der Bundeskanzler sowie die Fachpolitiker im Bundestag auf eine Selbstkoordinierung der Länder und sprachen sich dafür aus, zunächst die durch die geplanten Gemeinschaftsaufgaben neu entstehenden Möglichkeiten zur Kooperation mit den Ländern auszuschöpfen.³² Der damalige Fraktionsvorsitzende der Union, Rainer Barzel, machte aber deutlich, dass diese Zurückhaltung nur unter der Bedingung aufrechterhalten würde, dass den Ländern im Schul- und Hochschulwesen eine Vereinheitlichung gelänge.³³

Der Bundestagsausschuss für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik befasste sich erstmals im Oktober 1968 umfassend mit der Initiative der FDP-Fraktion. Ihr Antrag wurde parteiübergreifend zwar kontrovers diskutiert, seine Intention stieß jedoch auch bei Vertretern der anderen Fraktionen auf Zustimmung. Die Ausschussmehrheit vermied es jedoch aus „rein taktische[n] Überlegungen“,³⁴ eine neue konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Hochschulwesen zu fordern; man wollte den Ländern keine Argumente gegen die Finanzreform in die Hand zu geben. Da man andererseits aber überzeugt war, dass eine institutionelle Garantie für eine kooperative Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auch auf diesem Gebiet erforderlich war, forderte der Ausschuss stattdessen eine Rahmenkompetenz für das Hochschulwesen.³⁵ Wenn man diese „ganz geschickt“ anwende – so die Hoffnung –, würde man nicht auf Ablehnung der Länder stoßen.³⁶ Der Gesetzentwurf wurde in der Ausschussfassung im Dezember 1968 in zweiter und dritter Lesung im Bundestag mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit angenommen.³⁷

30 Vgl. das Sitzungsprotokoll der SPD-Bundestagsfraktion vom 7.5.1968, in: AdsD, 5. WP, Nr. 93.

31 Vgl. CDU 1968: Beschluss des 16. Bundesparteitags vom 4.-7.11.1968 in Berlin (Berliner Programm), S. 79; vgl. auch den Vermerk für den Bundeskanzler vom 3.2.1969 über das Gespräch mit den Ministerpräsidenten, in: BArch, B136, 4178.

32 BT-Ausschuss für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik (BT-WA), Kurzprotokoll der 59. Sitzung vom 28.3.1968, in: Parlamentsarchiv des Bundestages, Berlin (PA-DBT), V-324, A-46, S. 12.

33 Notiz über die Besprechung bei Bundeskanzler Kiesinger mit den Ministerpräsidenten der CDU/CSU u.a. am 9.5.1968, in: Archiv für Christlich-Soziale Politik, München (ACSP), Nachlass Richard Stücklen, 243.

34 BT-WA, Kurzprotokoll der 65. Sitzung vom 30.10.1968, in: PA-DBT, V-324, A-47, hier S. 6 (MdB Ulrich Lohmar, SPD).

35 Vgl. ebenda.

36 Ebenda, S. 7 (MdB Friedrich Rau, SPD).

37 Vgl. BT-PIPr. V/204 vom 11.12.1968.

3. Die Interessen der Länder: Föderaler Konflikt im Bundesrat

Die Länder zeigten sich zunächst nicht bereit, auf die Vorschläge des Bundestages einzugehen.³⁸ Tatsächlich war das Lager der Länder aber entlang der föderalen Konfliktlinie gespalten: Bei der Finanzreform entschied vor allem die Finanzkraft der Länder über ihre Position gegenüber den Grundgesetzänderungen. Während die finanzstarken Länder eine stärkere Mitsprache des Bundes ablehnten, wurde diese durch die finanzschwachen Länder begrüßt. Schließlich versprach ein Engagement des Bundes insbesondere im Hochschulausbau die für diese Länder dringend notwendigen Finanzmittel.³⁹ Zunächst lehnte der Bundesrat eine Rahmenkompetenz des Bundes für das Hochschulwesen mit den Stimmen der finanzstarken Länder ab⁴⁰ und beschloss, hinsichtlich der gesamten Finanzreform die Anrufung des Vermittlungsausschusses zu verlangen. Der Bundesrat begründete seine Haltung mit der Bereitschaft der Länder, die erforderliche Koordinierung im Hochschulbereich selbst vorzunehmen. Der Bund sollte nach Vorstellung der Länder auf seine aus dem Wissenschafts- und Bildungsrat erwachsenen Mitspracherechte beschränkt bleiben.⁴¹

Abgesehen von dieser Festlegung bestand im Bundesrat aber durchaus der Wille zur Einigung mit dem Bund.⁴² Die Änderungsvorschläge seien nicht als unabdingbares Begehren der Länder aufzufassen, ließen die Ministerpräsidenten den Bundeskanzler wissen. Vielmehr sei der Weg für Kompromisslösungen offengehalten worden.⁴³

4. Die vielfältigen Motive der Länder für Kompetenzverlagerungen

Die insgeheime Kompromissbereitschaft der Länder hatte mehrere Gründe: Dem Vermittlungsverfahren waren intensive Krisengespräche des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder vorausgegangen, in denen die sich abzeichnende Zersplitterung des Hochschulwesens durch unterschiedliche Landeshochschulgesetze erörtert und die Notwendigkeit einer „zukunftsweisenden, den modernen Anforderungen gerecht werdenden Reform“⁴⁴ des Bildungs- und Hochschulwesens einhellig festgestellt worden war.

38 Senator *Ernst Heinsen* (Hamburg), BT-PIPr. V/204 vom 11.12.1968, S. 11076.

39 Vgl. *Führ, Christoph* 1998: Zur deutschen Bildungsgeschichte seit 1945, in: ders./*Furck, Carl-Ludwig* (Hrsg.) (Fn. 14), S. 1-24, hier S. 18; so klagte Bundeskanzler Kiesinger angesichts der finanziellen Ungleichheit darüber, dass es, im Gegensatz zum 19. Jahrhundert, kleinen Ländern nicht mehr möglich wäre, Universitäten von Weltrang zu gründen, vgl. Gesprächsprotokoll Bundeskanzler/Ministerpräsidenten vom 31.1.1969 (Fn. 18).

40 Vgl. die Empfehlung des Sonderausschusses für die 334. Sitzung des Bundesrates vom 30.1.1969, BR-Drs. 14/1/69 und die 334. Sitzung des Bundesrates vom 7.2.1969. Das Abstimmverhalten ergibt sich aus BMwF, Vermerk über die Sitzung des BR-Sonderausschuss vom 30.01.1969, in: BArch, B138, 57110.

41 Vgl. BR-Sonderausschuss, Empfehlung vom 30.1.1969 (Fn. 40).

42 Vgl. BMwF, Vermerk vom 30.1.1969 (Fn. 40).

43 Vgl. Gesprächsprotokoll Bundeskanzler/Ministerpräsidenten vom 31.1.1969 (Fn. 18).

44 Ebenda.

Zwischen Bund und Ländern bestand grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die äußere und innere Befriedung der Hochschulen nur möglich sei, wenn der Einführung eines unter den Ländern einheitlichen Ordnungsrechts auch möglichst einheitliche Landeshochschulgesetze folgen würden.⁴⁵ Da die gemeinsamen Grundsätze, auf die sich die Landesregierungen im Oktober 1968 verständigt hatten, aber nur vage formuliert worden waren, scheiterten die Bemühungen um eine weitergehende Vereinheitlichung im Wege der Selbstkoordinierung jedoch im Februar 1969. Ebenso wenig gelang es den Ländern, den Plan eines einheitlichen Ordnungsrechts auf der Grundlage eines Länderstaatsvertrages zu realisieren. Auch hierzu gingen ihre Vorstellungen zu weit auseinander. Zwar wurde der Staatsvertrag noch von den meisten Regierungschefs im März 1969 unterzeichnet, jedoch war bereits zu diesem Zeitpunkt klar, dass er nur in fünf von elf Ländern ratifiziert werden würde. Immerhin planten alle Länder den sachlichen Inhalt des Staatsvertrags in ihre Hochschulgesetze aufzunehmen.⁴⁶ Schon die ersten Ländergesetze nach der Übereinkunft zeigten allerdings, dass die Bindungskraft derartiger Übereinkünfte unterschiedlich interpretiert wurde. Insgesamt war der Katalog sachlich übereinstimmender Regelungen sehr knapp.⁴⁷

Angesichts dieses Dilemmas erschien eine Bundeslösung selbst den Ländern für unabdingbar, die noch kurz zuvor Kompetenzverlagerungen strikt abgelehnt hatten. Darüber hinaus wünschten sich die Länder „durch eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes die manchmal zu extensiv ausgelegte Autonomie der Universitäten, die den Ländern [...] bei der Hochschulreform so viel Schwierigkeiten bereite, zumindest psychologisch, wenn nicht sogar rechtlich etwas einzuschränken“⁴⁸. Zudem, und dieser Grund wog schwer, legten es die Studentenproteste den Ländern nahe, aus der politischen Schusslinie herauszutreten. So erklärte der damalige hessische Ministerpräsident Georg August Zinn (SPD) im Vermittlungsausschuss, er halte es für wünschenswert, „daß zumindest auf dem Gebiet der Hochschulverfassung durch die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes verhindert werde, daß die Landesgesetzgebung unter dem Druck der Demonstranten bzw. der Straße stehe“.⁴⁹ Und der damalige Bundesforschungsminister Gerhard Stoltenberg (CDU) sekundierte, in dem er konstatierte, dass die „außerordentlich große Unruhe an den Universitäten [...] auch die Landtage beeinflusse.“⁵⁰

45 Vgl. den Vermerk zur Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) am 20.2.1969, in: BArch, B136, 4179.

46 Vgl. das Protokoll der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder vom 29.05.1969, in: BArch, B136, 4179, Nr. 275.

47 Vgl. *Wilhelmi* 1969 (Fn. 12), S. 4.

48 Kurzprotokoll der Sitzung des Vermittlungsausschusses vom 26.2.1969, Nr. 12 (V/1965), (Ministerpräsident Georg August Zinn, Hessen), S. 8.

49 Ebenda, S. 9.

50 Ebenda.

5. Vermittlungsausschuss: Vollregelung oder begrenzte Kompetenz?

Angesichts dieser Überlegungen war bereits zu Beginn des Vermittlungsverfahrens offensichtlich, dass die Länder einem Bundesrahmengesetz positiv gegenüber standen. Da sie aber einen zu starken Bundeseinfluss vermeiden wollten, verlangten sie eine Eingrenzung des Begriffs „Hochschulwesen“ auf die Bereiche, in denen ihnen Bundeslösungen wichtig erschienen. Die Bundeskompetenz sollte sich deshalb nur auf die Hochschulverfassung und ein Hochschulordnungsrecht erstrecken.⁵¹ Dagegen ging es der Bundesregierung um eine unbeschränkte Rahmenkompetenz. Der Bundesforschungsminister versuchte, die dem Bund zufallende Machtfülle zu relativieren: „Erst wenn die eingeleiteten Gesetzgebungsverfahren in den Ländern abgeschlossen seien, ergebe sich, in welchem Umfang eine rahmenrechtliche Regelung [...] getroffen werden müsse.“ Er konkretisierte, „er halte es für sehr unwahrscheinlich, ja, für ausgeschlossen, daß eine Rahmengesetzgebung des Bundes tiefer in die Belange der Universität und ihre Selbstverwaltung eingreife, als dies durch die Gesetzgebung der Länder aufgrund sachlicher Überlegungen geschehen müsse“.⁵²

Ein Vermittlungsvorschlag des hessischen Ministerpräsidenten Zinn ermöglichte schließlich die Einigung auf die Formulierung „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“, die den Bund zu größter Zurückhaltung verpflichten sollte.⁵³ Bundestag und Bundesrat stimmten diesem Vorschlag schließlich zu, und das 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes konnte im Mai 1969 verkündet werden.⁵⁴

Die Länder waren sich ab Ende der 1960er Jahre demnach in ihrem Bestreben einig gewesen, eine Vereinheitlichung des Hochschulwesens herbeizuführen und mit deren Hilfe u.a. die Ordnung an den Hochschulen wieder herzustellen. Darüber, wie dies im Einzelnen geschehen sollte, bestand jedoch Dissens. Indem die Verhandlungspartner die inhaltliche Ausgestaltung einer künftigen Bundesregelung völlig ausklammerten, erleichterten sie die Einigung im Vermittlungsausschuss. Tatsächlich wurde durch diese Aufschiebetaktik das Problem aber nur auf die äußerst langwierige Gesetzgebung zum künftigen HRG verlagert.⁵⁵

Insgesamt war es vor allem das Unvermögen der Länder, sich auf zentrale Grundsätze zu verständigen und nach gemeinsamen Strategien im Umgang mit den aufbegehrenden Studenten zu suchen, das dem Bund die Tür öffnete, die Hochschulkompetenz für sich zu beanspruchen und die Länder zwang, dem zuzustimmen.

51 Vgl. ebenda, S. 9; Schleswig-Holstein und Bremen votierten für den Begriff „Hochschulwesen“, um dem Bund auch die Regelung einer Studienreform zu ermöglichen, vgl. ebenda, S. 11f.

52 Ebenda, S. 13.

53 Vgl. ebenda S. 14; tatsächlich machte der Bund von seiner neuen Befugnis später weitreichenden Gebrauch, vgl. *Hoymann* 2010 (Fn. 2).

54 BGBl I, 1969, S. 363.

55 Für die Verhandlungen zum HRG vgl. *Hoymann* 2010 (Fn. 2).

6. Die Rahmengesetzgebungskompetenz in der Nachbesserungsschleife

Die Erwartungen der Länder an die Verankerung der Rahmengesetzgebungskompetenz für das Hochschulwesen erfüllten sich nicht. Obwohl es in seiner Eigenschaft als Rahmengesetz auf der Grundlage von Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG den Ländern „erheblichen Spielraum in der Hochschulgesetzgebung“ ließ,⁵⁶ nahmen die Länder in den Folgejahren die zum Teil als Einmischung in Landesangelegenheiten empfundene Einwirkung des Bundes mittels Rahmengesetzgebung zum Anlass, in verschiedenen Kommissionen eine Änderung von Art. 75 GG zu fordern.⁵⁷ Verschiedene Föderalismuskommissionen sprachen sich für eine strikte Beschränkung des Bundes auf Regelungen aus, die den Ländern eine Ausfüllung durch eigene Landesregelungen mit substantiellem Gewicht ermöglichten. Bei der Verfassungsreform von 1994 scheiterte das Vorhaben der Länder, die Rahmenkompetenz des Bundes für das Hochschulwesen aufzuheben oder zumindest doch einzuschränken, am entschiedenen Widerstand der Bundespolitiker in der Gemeinsamen Verfassungskommission. Auch der damals zunächst erzielte Kompromiss zwischen der Bundes- und der Länderseite, den Bereich der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ zu präzisieren und unter Ausschluss von Fragen der Hochschulstruktur auf die Bereiche „Zulassung zum Studium, Studiengänge, Prüfungen, Hochschulgrade sowie wissenschaftliches und künstlerisches Personal“ zu beschränken,⁵⁸ war anschließend nicht mehrheitsfähig. Erreichbar war lediglich eine Einschränkung in Art. 75 GG hinsichtlich der Geltungskraft der Rahmenregelungen des Bundes. So bestimmte Art. 75 Abs. 2 GG i.d.F. von 1994, dass Rahmenvorschriften des Bundes „nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten“ dürfen. Gleichzeitig wurde 1994 die Bestimmung aufgenommen, dass die Länder nicht nur berechtigt waren, den vom Bund gesetzten Rahmen mit ihrer eigenen Landesgesetzgebung aufzufüllen, sondern sogar dazu verpflichtet. Der damals neu aufgenommene Abs. 3 in Art. 75 GG bestimmte: „Erläßt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet, innerhalb einer durch Gesetz bestimmten angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen“.⁵⁹

Ungeachtet dieser von den Ländern so verstandenen Nachbesserungen an Art. 75 GG blieb die Debatte um die Inanspruchnahme der Rahmengesetzgebungskompetenz vor allem für das Hochschulwesen auf der politischen Tagesordnung. In der im Sommer 2003 eingesetzten „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“

56 Anweiler, Oskar 2006: Bildungspolitik, in: *Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Band 5: 1966-1974 Bundesrepublik Deutschland. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, Baden-Baden, S. 693-731, hier S. 720.

57 Vgl. die Übersicht in Münch, Ursula/Zinterer, Tanja 2000: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985-2000, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 31, Nr. 3, S. 657-680, hier S. 673.

58 *Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.)* 1993: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages Drucksachen 12/1590, 12/1670 und Beschluss des Bundesrates Drucksache 741/91 (Beschluss). Bonn, S. 69.

59 Vgl. Laufer, Heinz/Münch, Ursula 2010: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., München: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, S. 122 f.

traten die Länder mit dem Verhandlungsziel auf, den Landesparlamenten die Vollkompetenz für das Hochschulwesen wieder zu geben. Nachdem man sich zunächst auch grundsätzlich darauf geeinigt hatte, die entsprechende Rahmenkompetenz des Bundes zugunsten der Selbstkoordination der Länder aufzugeben, scheiterte schließlich die gesamte Kommission im Dezember 2004 an dem als unlösbar erachteten Streit über die Aufteilung bildungspolitischer Kompetenzen im allgemeinen und der Zuständigkeitsfrage für die Hochschulgesetzgebung im besonderen.⁶⁰

Erst im Zuge der Föderalismusreform 2006 gelang es den föderalen Akteuren, sich auf die Rückübertragung eines Großteils der bisherigen hochschulrechtlichen Rahmenkompetenzen auf den Landesgesetzgeber bei gleichzeitiger Sicherstellung von Gestaltungsmöglichkeiten für den Bund zu einigen.

Die Länder waren deshalb bereit, dem Bund eine Teilkompetenz für die Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulgesetzgebung zuzugestehen, weil man sich gleichzeitig darauf einigte, erstmals in das Grundgesetz eine Abweichungskompetenz der Länder (Art. 72 Abs. 3 GG n.F.) aufzunehmen. So gibt die neu geschaffene Kompetenz für die Hochschulzulassung in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG auf der einen Seite dem Bund die Möglichkeit zur bundeseinheitlichen Festlegung von Vorgaben für die Ermittlung und zur vollständigen Ausschöpfung vorhandener Ausbildungskapazitäten der Hochschulen. Außerdem kann der Bundesgesetzgeber seither sowohl die Vergabe der Studienplätze als auch die Auswahlverfahren einheitlich regeln. Dabei ist er vom Begründungszwang nach Art. 72 Abs. 2 GG (Erforderlichkeitsklausel) befreit. Auf der anderen Seite besitzen die Länder seit 2006 die Möglichkeit, von einem möglichen Bundesgesetz in diesem Bereich abzuweichen: „Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen“ (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG). Entscheidet ein Land, dass es von der Bundesgesetzgebung in Sachen Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse abweichen will, hat ein entsprechendes Landesgesetz so lange Vorrang, bis der Bundesgesetzgeber ein neues Gesetz erlässt. Da der Bund bislang jedoch keine Gesetze im Bereich der Hochschulzulassung sowie der Hochschulabschlüsse erlassen hat, ist derzeit auch keine Abweichungsgesetzgebung der Länder zu verzeichnen (Stand Frühjahr 2011). Dagegen wurden einzelne Länder in dem Bereich tätig, der bislang unter die Rahmengesetzgebungskompetenz fiel und nun – jenseits von Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen – durch Landesrecht ersetzt werden kann (Art. 125a Abs. 1 GG). So will zum Beispiel der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern den Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nutzen, um die „bisher starre Strukturierung des Personalkörpers einer Hochschule [...] unterhalb der Ebene der Professorenschaft“ aufzugeben und damit einen „flexibleren Einsatz des wissenschaftlichen Unterstützungspersonals“ zu ermöglichen.⁶¹ Und Nordrhein-Westfalen experimentiert mit der

60 Vgl. *Münch* 2005 (Fn. 5).

61 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft und Kultur zum Gesetzentwurf der Landesregierung. „Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landeshoch-

Stellung der Hochschulräte: Während das „Hochschulfreiheitsgesetz“ der CDU/FDP-geführten Landesregierung unter Ministerpräsident Jürgen Rüttgers (2005 bis 2010) den Hochschulräten weitreichende Kompetenzen einräumte,⁶² plant die seit Juli 2010 amtierende rot-grüne Minderheitsregierung von Hannelore Kraft (SPD), die Hochschulen wieder enger an ihren „gesellschaftlichen Auftrag“ zu binden und das Verhältnis zwischen Rektorat, Hochschulrat und Senat zu modifizieren.⁶³

Das HRG besteht indes auch mehrere Jahre nach dem Wegfall seiner konstitutionellen Grundlage fort. Initiativen zu seiner Aufhebung wurden während der Großen Koalition zwischen 2005 und 2009 nur mit geringem Engagement betrieben und nach der Bundestagswahl 2009 ganz eingestellt.⁶⁴ Zu Zeiten der Großen Koalition zeigte die SPD wenig Interesse, das HRG auch offiziell aufzuheben. Inzwischen haben offenbar alle politischen Akteure das HRG aus den Augen verloren.

Ein wichtiger Grund für das Desinteresse ist darin zu sehen, dass das HRG, das laut Klaus von Beyme zu den 150 „Schlüsselentscheidungen“ des Bundestages zwischen 1949 und 1994 zählt,⁶⁵ bereits vor der Föderalismusreform vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „sturmreif“ geschossen worden war.⁶⁶ Während die frühere Judikatur des Bundesverfassungsgerichts gerade zur Hochschulrahmengesetzgebung in der Zeit vor 1994 als „unitarismusceneigt“ eingeschätzt worden war, wurden seither die „Weichen der Verfassungsauslegung [...] in Richtung einer Stärkung des Föderalismus gestellt“.⁶⁷ Zunächst erklärte das Gericht das fünfte Änderungsgesetz zum HRG vom Februar 2002, das die Juniorprofessur einführte und die Habilitation praktisch abschaffte, für verfassungswidrig.⁶⁸ Das sechste Änderungsgesetz vom August 2002, das den Grundsatz der Studiengebührenfreiheit festlegen sollte, hatte vor dem Bundesverfassungsgericht ebenfalls keinen Bestand.⁶⁹ Auch der Gesetz-

schulgesetzes und Gesetz zur Errichtung der Teilkörperschaft Universitätsmedizin Greifswald“, Landtag Mecklenburg-Vorpommern Drs. 5/3981 vom 1.12.2010, S. 1.

62 Vgl. das nordrhein-westfälische Hochschulgesetz in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 1.1.2007. <http://www.innovation.nrw.de/downloads/Hochschulrecht.pdf> (am 21.1.2011); dazu kritisch vgl. Horst, Thomas 2010: Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Hochschulgesetzes NRW über den Hochschulrat, Band 1: Schriften zum Hochschulrecht, Hamburg.

63 So die nordrhein-westfälische Wissenschaftsministerin *Svenja Schulze* (SPD) in einem Interview mit „NDS - Die Zeitschrift“ nds 11/12-2010. <http://www.nds-verlag.de/index.php?id=309> (am 21.1.2011).

64 Zum damaligen Stand des Aufhebungsverfahrens vgl. BT-Drs. 16/11550 vom 5.1.2009.

65 *Beyme, Klaus von* 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen, S. 390.

66 So die Einschätzung von Ministerialrat *Franz-Josef Lindner* im Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft und Forschung im persönlichen Gespräch.

67 *Isensee, Josef* 2005: Die dreifache Hürde der Bundeskompetenz „Hochschulwesen“. Zur normativen Stringenz der Kautelen einer Rahmengesetzgebung, in: *Brenner, Michael/Huber, Peter M./Mösl, Markus (Hrsg.): Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, S. 689-725, hier S. 691.

68 Vgl. *Degenhart, Christoph* 2005: Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die „Juniorprofessur“, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, Jg. 53, S. 117-126.

69 Vgl. BVerfGE 112, 226 vom 26.1.2005.

geber selbst trug zum Bedeutungsverlust des HRG bei: So sah die vierte HRG-Novelle vom 20. August 1998 eine „Deregulierung“ der Vorschriften über die innere und äußere Organisation und Verwaltung der Hochschulen vor.⁷⁰ Zudem wurden ursprünglich substantielle Regelungen des HRG betreffend das Hochschulpersonal (§§ 57, 57a-57f HRG a.F.) im Wesentlichen unverändert in das Wissenschaftszeitvertragsgesetz von 2007 übernommen.

Obwohl man verfassungsrechtlich argumentieren könnte, dass der Bund aufgrund der Abschaffung von Art. 75 GG nicht einmal mehr die Kompetenz zur Abschaffung des HRG besitzt, ist in erster Linie die faktische Bedeutungslosigkeit des Gesetzes dafür verantwortlich, dass der Bundesgesetzgeber nicht tätig wird. Und da nicht einmal die Landesregierungen Veranlassung sehen, sich nochmals mit dem HRG auseinander zu setzen – und sei es auch nur, um es abzuschaffen⁷¹ – wird es voraussichtlich bei dem derzeitigen Zustand bleiben.

70 Vgl. die damalige Regierungsvorlage, BR-Drs. 724/97 vom 26.9.1997, S. 21.

71 Möglich wäre dies den Ländern über das Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates, vgl. *Münch, Ursula* 2011: Die Initiativtätigkeit des Bundesrates im Wandel der Zeit, in: *Leunig, Sven/Jun, Uwe (Hrsg.)* 2011: 60 Jahre Bundesrat, Baden-Baden, S. 88-105.

4. Europäische Länderberichte

Staat ohne Regierung: die belgischen Föderalwahlen 2010 und ihre Folgen

Matthias Chardon

Mit zunehmender Verwunderung schaut der Betrachter auf die politischen Parteien Belgiens und ihr Verhalten seit den vorgezogenen Wahlen zum föderalen Parlament am 13. Juni 2010. Alle Rekorde der Dauer einer Regierungsbildung werden von Belgien gebrochen. Auch im Mai 2011 hat das Land noch immer keine föderale Regierung, der gescheiterte Ministerpräsident Yves Leterme führt einstweilen die Geschäfte.

Im April 2010 zerbrach die Föderalregierung am Unwillen der Parteien, Kompromisse bei den gemeinschaftlichen Fragen einzugehen – also bei den Problemen, die mit dem Neben- und Miteinander der beiden großen Landesteile Flandern und Wallonien zu tun haben.¹ Die flämischen Liberalen der Open VLD² verlangten ultimativ einen solchen Kompromiss und verließen die Regierung, nachdem klar geworden war, dass es einen solchen nicht geben sollte. König Albert II. akzeptierte das Rücktrittsgesuch des Ministerpräsidenten und für den 13. Juni 2010 wurden Föderalwahlen angesetzt.

Die verschlungenen Problempfade im Miteinander zwischen Wallonen bzw. Frankophonen und Flamen wurden im Jahrbuch des Föderalismus bereits mehrere Male dargelegt und analysiert. Vereinfacht gesprochen gibt es zwei Problemkomplexe, die sich bedingen und gegenseitig beeinflussen. Da sind zum einen unterschiedliche Auffassungen auf der sachpolitischen Ebene, die mit den sozio-ökonomischen Disparitäten zwischen Flandern, Wallonien und Brüssel zu tun haben. Sie führen zu Wohlstandsunterschieden und damit zu Finanztransfers von Nord nach Süd, die von Flandern zunehmend weniger akzeptiert werden. Sei es die Sozial- und Beschäftigungspolitik, der Bereich der Sozialversicherungen oder die Gesundheitsversorgung: Die flämische Politik setzt im Allgemeinen – und im Besonderen ist dies bei den konservativen (*Christen-Democratisch & Vlaams*, CD&V und *Nieuw-Vlaamse Alliantie*, N-VA) und liberalen Parteien (*Open Vlaamse Liberalen en Democraten*, Open VLD) der Fall – auf mehr Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit der Finanzierung. In Wallonien, und hier besonders bei der dominierenden sozialistischen Partei *Parti Socialiste*, PS, setzt man

- 1 Im Wesentlichen sind dies die Probleme um den Wahlbezirk Brüssel-Halle-Vilvoorde (BHV), das Finanzierungssystem der verschiedenen Ebenen des belgischen Staates und die dazu gehörenden Transfers von Nord nach Süd sowie die von flämischer Seite gewünschte weitere Verlagerung von Kompetenzen von der Föderalebene auf die Regionen und Gemeinschaften.
- 2 Die Liberalen begründeten ihr Vorgehen damit, sie wollten Druck auf die anderen Parteien ausüben, um zu einer Lösung der gemeinschaftlichen Probleme zu kommen. Dadurch wäre nach Ansicht der Liberalen dann endlich der Weg frei gewesen, sich um die drängenden Sachprobleme in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen und Soziales zu kümmern. Vgl. hierzu auch Chardon, Matthias 2010: Und jetzt? Das Scheitern der belgischen Regierung an einem alten Problem, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden, S. 221-233.

mehr auf Umverteilung und fordert eine „interpersonelle Solidarität“ mit dem wohlhabenden Landesteil ein. Zum anderen liegen die Probleme aber noch eine Schicht tiefer. Der große Gewinner der Wahlen vom Juni 2010 – die N-VA – spricht mittlerweile ganz offen von den unterschiedlichen politischen Grundeinstellungen und Kulturen der beiden Landesteile. Die politische Kultur, die Grundeinstellungen in vielen Fragen (Eigenverantwortung des Individuums, wirtschaftspolitische Grundüberzeugungen, Haltungen in der Justiz-, Asyl- oder Umweltpolitik) unterschieden sich demnach so sehr, dass die Zeit gekommen sei, ein konföderales Modell des Zusammenlebens zu wählen, wobei die Unabhängigkeit Flanderns als Ziel ganz klar im Fokus steht. Tatsächlich greift die Ansicht mehr und mehr um sich, die beiden Landesteile entwickelten sich zu eigenen „Nationen“ oder hätten dies sogar bereits getan.

Ob diese Analyse der N-VA tatsächlich die realen Verhältnisse des Landes widerspiegelt, sei dahingestellt. Die Partei findet jedenfalls in Flandern mittlerweile enormen Zuspruch. Zugleich ist im südlichen Landesteil die PS der große Gewinner der Wahlen. Und auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung Belgiens keine Aufteilung des Landes möchte, sprechen die Wahlergebnisse eine etwas andere Sprache. Ein breites und wirksames gesellschaftliches Bündnis derjenigen, die Belgien erhalten wollen, ist in Flandern nicht in Sicht.³

Im Weiteren gilt der Blick zunächst dem Wahlergebnis vom 13. Juni 2010 und der Frage, was daraus für die weitere politische Entwicklung abzuleiten sein könnte. In einem weiteren Schritt geht es dann um die Wahlprogramme der beiden großen Gewinner der Wahlen – also N-VA und PS – sowie der flämischen Christdemokraten der CD&V, die an Stimmen gewaltig eingebüßt hat und die bei den Wahlen 2007 noch zusammen mit der N-VA mit einer Liste angetreten war. Den Wahlprogrammen lassen sich Aussagen zu den gemeinschaftlichen Fragen entnehmen, die auch Aufschluss darüber geben, warum die Zeit seither so ergebnislos verlaufen ist. Das vergangene Jahr ist insofern Ausdruck der Unfähigkeit und des Unwillens der meisten belgischen Parteien, die gemeinschaftlichen Fragen zu klären. Sie können so handeln, weil die Regionen und Gemeinschaften mit ihren weit reichenden Kompetenzen den politischen Stillstand auf der föderalen Ebene einigermaßen abfedern können. Gleichzeitig untergraben die Parteien damit die Fundamente, auf denen der belgische Staat steht, immer weiter.

3 Selbstverständlich gibt es aus Kultur und Wissenschaft viele Initiativen, die deutlich machen wollen, dass Belgien erhalten bleiben muss und die konstruktive Lösungen vorschlagen. Eine durchschlagende Wirkung haben diese aber bislang nicht erzielt. Beispiele aus der Wissenschaft wären etwa die Pavia-Gruppe, die sich für die Schaffung eines föderalen Wahlkreises einsetzt und hofft, dadurch den politischen Dialog über die Sprachgrenzen hinweg in Gang zu setzen (www.paviagroep.be). Ein anderes Beispiel ist die „Re-Bel Initiative“, die sich als Thinktank versteht und Diskussionspapiere zur Entwicklung einzelner Politikbereiche und Institutionen veröffentlicht (www.rethinkingbelgium.eu). Beide Initiativen verfügen über ein englischsprachiges Angebot.

Der „Tsunami“: das Wahlergebnis vom 13. Juni 2010

Auch wenn die Medien und die politischen Beobachter damit gerechnet hatten, dass die N-VA gestärkt aus den Wahlen hervorgehen könnte, zeigten sich die meisten am Tag nach den Wahlen doch überrascht über das klare Ergebnis und sprachen von einem „Tsunami“,⁴ der die beiden großen flämischen Wahlverlierer überrollt habe: die flämischen Christdemokraten der CD&V, die für Jahrzehnte das Land dominiert haben, sowie der rechtsextreme Vlaams Belang, der in den letzten Jahren scheinbar unaufhaltsam stärker geworden ist.

Tatsächlich gibt es zwei klare Wahlsieger: Auf flämischer Seite ist dies die N-VA unter ihrem Vorsitzenden Bart de Wever. Die N-VA kann als sozialkonservative, nationalistische, pro-europäische Partei charakterisiert werden. Sie hat ihre Wurzeln in der flämischen Bewegung, die sich seit Mitte des 19. Jahrhunderts für die Stärkung der Rechte der Flamen in Belgien gegen die seinerzeit herrschende frankophone Elite eingesetzt hatte.⁵ De Wever war in den letzten Jahren die treibende Kraft für eine weitere und weit gehende Staatsreform. Dabei verstand er es, sich gegenüber dem extremistischen Vlaams Belang und der CD&V, die aus historischen und praktischen Gründen nie nur eine flämische, sondern eben auch eine gesamtstaatliche bzw. belgische Sichtweise hatte, als wählbare Alternative darzustellen. Klarer und kompromissloser in den Aussagen als die CD&V, aber gemäßigter als der Vlaams Belang und damit eine echte demokratische Alternative – das dürfte das Erfolgsrezept gewesen sein. Und so mussten die Christdemokraten in Flandern herbe Verluste hinnehmen (von 23 auf nun 17 Sitze in der Abgeordnetenversammlung),⁶ ebenso der Vlaams Belang, der fast sieben Prozent verlor.⁷ Ein solches Ergebnis dürfte die N-VA dazu veranlassen, auf ihrem Weg konsequent weiterzugehen. Zu viele Kompromisse zu schließen, um auf gesamtstaatlicher Ebene zu einer Lösung der gemeinschaftlichen Fragen zu kommen, könnte bei den nächsten Wahlen wieder Verluste mit sich bringen. Die N-VA hat ein klares Programm, für das sie gewählt wurde – und muss nun sehen, wie sie es am besten verwirklichen kann. Gerade weil sie vermittelt hat, sie könne besser als CD&V bzw. Vlaams Belang die Forderungen nach mehr Autonomie erfüllen, kann sie sich nun nicht auf aus ihrer Sicht lauwarme Kompromisse einlassen. Aus dieser Perspektive können auch das exzellente Wahlergebnis für Yves Leterme bei den Wahlen 2007 und die herben Verluste der CD&V bei dieser Wahl interpretiert werden. Leterme war explizit angetreten, die flämischen Inte-

4 Vgl. etwa die Berichterstattung in der flämischen Tageszeitung *De Standaard*, www.standaard.be.

5 Vgl. zur flämischen Bewegung *Wils, Lode* 2009: *Van de Belgische naar de Vlaamse natie. Een geschiedenis van de Vlaamse beweging*, Leuven/Den Haag.

6 Da CD&V und N-VA bei den Wahlen 2007 noch gemeinsam auf einer Liste antraten, erscheint es für einen Vergleich am aussagekräftigsten zu sein, in diesem Fall die Zahl der Sitze in der Abgeordnetenversammlung heranzuziehen, weil sich die Prozentzahlen für die beiden Parteien nicht ermitteln lassen. Generell beziehen sich die Zahlen in diesem Text auf die wichtigere und bedeutendere erste Kammer des Parlaments. Die Zahlen zur Wahl der zweiten Kammer, des Senats, finden sich auf <http://verkiezingen2010.belgium.be/nl/>, (13.05.2011).

7 Die Prozentzahlen im Text beziehen sich auf die nach Sprachen getrennten Wahllisten, also die niederländischsprachigen und die frankophonen (vgl. Tabelle 1).

ressen auf föderaler Ebene durchzusetzen, scheiterte aber grandios dabei. Dieses Scheitern dürfte viele Wählerinnen und Wähler veranlasst haben, es dieses Mal mit der N-VA zu versuchen. Die anderen flämischen Parteien konnten vom Scheitern Letermes nicht profitieren. Und der Entschluss der flämischen Liberalen, die Regierung zu verlassen – dies hatte ja die Wahlen überhaupt erst notwendig gemacht – wurde von den Wählerinnen und Wählern nicht honoriert: Sie verloren über fünf Prozent.

Auf wallonischer Seite gingen die Sozialisten der PS als Sieger hervor. Zwischenzeitlich hatte es so ausgesehen, als würde die PS ihre historische Dominanz im frankophonen Landesteil zugunsten der Liberalen der *Mouvement Réformateur*, MR verlieren.⁸ Das scheint aber nur eine Episode gewesen zu sein, denn bei den Wahlen legten die Sozialisten um gut acht Prozent zu, während die Liberalen neun Prozent verloren. Wahrscheinlich trauen die frankophonen Wählerinnen und Wähler den Sozialisten am ehesten zu, in der Auseinandersetzung mit den flämischen Parteien die Interessen Walloniens und Brüssels zu vertreten. Wichtige Schlagworte der PS in den gemeinschaftlichen Fragen sind immer wieder die Forderung nach einer „solidarité interpersonelle“ im Rahmen eines „fédéralisme de prospérité“. Dies deutet stark auf die Forderung eines föderalen Finanzausgleichs hin, den die N-VA weitgehend abschaffen bzw. umbauen möchte.

Tabelle 1:Ergebnis der Wahl zur Abgeordnetenkammer am 13. Juni 2010

Partei	N-VA	CD&V	PS	MR	sp.a	Open VLD	Vlaams Belang	CDH	ecolo	Groen!	LDD	FN	Andere
Belgien gesamt													
Ergebnis	17,4	10,8	13,7	9,3	9,2	8,6	7,8	5,5	4,8	4,4	2,3	0,51	5,6
Vgl. 2007	18,5		+2,8	-3,2	-1,0	-3,2	-4,2	-0,5	-0,3	+0,4	-1,7	-1,5	+2,2
Sitze	27	17	26	18	13	13	12	9	8	5	1	0	1
Vgl. 2007	+14		+6	-5	-1	-5	-5	-1	+/-0	+1	-4	-1	+1
Niederländischsprachige Listen													
Ergebnis	27,8	17,3	—	—	14,6	13,6	12,3	—	—	6,9	3,7	—	3,8
Vgl. 2007	+15,5		—	—	-1,7	-5,2	-6,7	—	—	+0,6	-2,8	—	+2
Französischsprachige Listen													
Ergebnis	—	—	37,6	22,2	—	—	—	14,6	12,3	—	—	1,4	8,8
Vgl. 2007	—	—	+8,1	-9	—	—	—	-1,2	-0,5	—	—	-4,2	+3,7

Quelle: <http://verkiezingen2010.belgium.be/nl/> (letzter Aufruf 5. Mai 2011) und http://nl.wikipedia.org/wiki/Belgische_federale_verkiezingen_2010#cite_note-elections2010.belgium.be-1.

8 Bei den Wahlen 2007 waren die Liberalen erstmals stärkste Partei in Wallonien geworden, die Sozialisten mussten herbe Verluste hinnehmen.

Was sagen die Wahlprogramme? PS, CD&V und N-VA im Vergleich

Auf der föderalen Ebene ist der Streit um die gemeinschaftlichen Fragen seit Jahren das dominierende Thema. Die politischen Akteure waren bislang nicht in der Lage, hierzu tragfähige Kompromisse zu schließen. Nun mögen hierfür auch vielerlei tagesaktuelle Taktik, menschliche Unvereinbarkeiten und anderes eine große Rolle spielen. Ein Blick in die Wahlprogramme hilft aber zu verstehen, wie grundsätzlich die inhaltlichen Vorstellungen der Wahlsieger auseinander liegen, die es unmöglich erscheinen lassen, zusammen eine Regierung zu bilden. Eine fast schon tragische Rolle kommt hierbei den flämischen Christdemokraten zu, die in diesen Fragen gespalten sind. Einerseits vertritt sie als Regierungspartei Flanderns klare Positionen, die sie als traditionell dominierende Partei auf der föderalen Ebene in dieser Schärfe aber gar nicht umsetzen kann. Dies mag ein Erklärungsgrund für das Erstarken der N-VA sein, weswegen eben nicht nur die beiden Wahlsieger, sondern auch der große Wahlverlierer in den Vergleich der Wahlprogramme einbezogen wird.

Der frankophone Parti Socialiste (PS)

Das mit fast 160 Seiten sehr umfangreiche Wahlprogramm der frankophonen Sozialisten⁹ behandelt viele Politikbereiche und Problemfelder. Die gemeinschaftlichen Fragen im engeren Sinne werden allerdings auf nur dreieinhalb Seiten abgehandelt. Die PS verweigert sich demnach nicht den institutionellen Fragen, sieht die Lösungen hierfür aber nur an als Vorbedingung, um die aus seiner Sicht eigentlichen ökonomischen und sozialen Herausforderungen anzugehen. Ohne eine Lösung der gemeinschaftlichen Fragen, so die Sozialisten, sei die Regierung paralysiert. Die Sozialisten wollen einen „Föderalismus des Wohlstands“ verwirklichen, der auf zwei Pfeilern ruhen soll:

1. ein Staat, der die Rechte und Freiheiten der Bürger garantiert, der Regeln setzt und umverteilt; hierzu gehören dann auch die interpersonelle Solidarität, die soziale Absicherung, das Recht auf Arbeit und die wirtschaftliche und soziale Kohäsion;
2. Autonomie und Verantwortung für die Regionen, sodass sie ihre Kompetenzen kohärenter ausüben können und besser in der Lage sind, die Zukunft zu gestalten; sie müssen investieren können in Bildung, Innovation, wirtschaftliche Entwicklung, Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze und Ökologie.¹⁰

PS-Politik ist es auch, Brüssel dieselben Rechte zu geben wie Wallonien und Flandern. Die Hauptstadt ist den beiden anderen Regionen bislang nicht gleichgestellt, vor allem fehlt ihr die konstitutive Autonomie, also das Recht, sich selbst zu verfassung. Für die PS ist Brüssel eine klar frankophone Region, und das soll sie auch bleiben. Damit stellt sich

9 Un pays stable, des emplois durables. Programme Élections fédérales 2010, unter: <http://www.ps.be/extras/lesarchives/elections2010/> (03.05.2011).

10 Vgl. ebenda, S. 146.

die PS, wie alle anderen frankophonen Parteien auch, als Schutzmacht der frankophonen Brüsseler auf. Konsequenz ist daher die Forderung nach höheren Finanzzuweisungen für die Hauptstadt, um spezifische Herausforderungen meistern zu können (z.B. das hohe demographische Wachstum, spezielle Hauptstadt Aufgaben etc.). Der Grundtenor der Aussagen ist klar: Die Rechte der Frankophonen in Brüssel müssen gestärkt werden, die Stadt soll eine frankophone Region werden, die Minderheitenrechte der Flamen werden als eher hinderlich angesehen. Diese Aussagen liegen natürlich quer zu allem, was die meisten flämischen Parteien wollen.¹¹

Die gemeinschaftlichen Fragen haben zumindest programmatisch nicht den gleichen Stellenwert wie bei den flämischen Parteien. Die Vorstellungen über die Art und Weise des Föderalismus sind klar auf Umverteilung ausgerichtet, die Solidarität aller Belgier wird vehement eingefordert.

Die flämischen Christdemokraten (CD&V)

Wie bereits erwähnt stecken die flämischen Christdemokraten in einer Art Zwickmühle. Einerseits sind sie flämische Regierungspartei und haben – als Partei mit Wurzeln in der flämischen Bewegung – ein Interesse daran, mehr Autonomie für Flandern zu erreichen. Andererseits haben sie eine lange Tradition als Regierungspartei auf belgischer Ebene und stellten auch oft den Ministerpräsidenten. Hierbei mussten und müssen sie sich kompromissbereit zeigen. An diesem Spagat scheiterte Leterme, der als flämischer Ministerpräsident Forderungen erhob, die er als belgischer Ministerpräsident dann nicht erfüllen konnte. Diese Glaubwürdigkeitslücke konnte die N-VA bisher gut füllen. Und so zeigt auch das Wahlprogramm eine gemäßigte Stoßrichtung.¹² Die Christdemokraten sprechen sich klar für eine Staatsreform aus. Sie begründen dies mit der Notwendigkeit, eine effiziente Regierungsstruktur ausbilden zu können, die nach dem Subsidiaritätsprinzip organisiert ist. Dazu gehörten vor allem homogene Kompetenzen, also keine Überschneidungen zwischen den Ebenen des Staates. Zudem müsse jede Ebene Verantwortung für das übernehmen, was sie tue und was sie wolle. Insofern möchte die CD&V ein konföderales Staatsmodell erreichen, ist aber gegen Separatismus.

Beim Thema Brüssel sprechen sich die Christdemokraten erwartungsgemäß für eine Trennung des Wahlkreises Brüssel-Halle-Vilvoorde (BHV) aus. Brüssel müsse mit den beiden großen Gemeinschaften zusammenarbeiten, um die großen Herausforderungen bewältigen zu können, die zum Beispiel aus seiner Rolle als belgische und europäische Hauptstadt erwachsen. Das Wahlprogramm nennt dann auch andere Bereiche wie Mobilität, ÖPNV, Arbeit und Soziales sowie Umwelt. Ebenso wie die PS fordert die CD&V eine Änderung der Sprachgesetzgebung für Brüssel. Während aber die frankophonen Sozialisten die aus ihrer Sicht ungerechtfertigten Privilegien für das Flämische abbauen

11 Vgl. zum Problemkomplex Brüssel die Länderberichte Belgien in den vergangenen Jahrbüchern des Föderalismus, insbesondere 2006, 2008 und 2010.

12 De dialoog, onze welvaart, solidariteit, beschaaftde politiek. Nooit opgeven. Verkiezingsprogramma CD&V 2010, 22.05.2010, unter: <http://verkiezingen.cdenv.be/programma>, (03.05.2011).

möchten, hat die CD&V das genaue Gegenteil zum Ziel. Schließlich fordern die Christdemokraten auch eine institutionelle Reform innerhalb Brüssels, da mit den ineffizienten Strukturen auch die Finanznöte zu erklären seien.¹³

Die flämischen Nationalisten (N-VA)

Die N-VA wählt für ihr Wahlprogramm¹⁴ eine völlig andere Herangehensweise als die anderen Parteien. Es ist konsequent von der Grundidee her ausgerichtet, aus Belgien einen konföderalen Staat zu machen und legt dar, was dafür zu tun sei. Bereits im Vorwort des Programms heißt es, Flandern müsse sich zu einem Mitgliedstaat der Europäischen Union entwickeln, denn: „Die belgische Zwischenebene sehen wir auf mittlere Sicht verschwinden. Belgien kann nicht die Vorteile bieten, die uns Europa sehr wohl verschaffen kann (z.B. beim Binnenmarkt, beim Wettbewerb, der Währungsunion, der Verteidigung,...). Was Flandern nicht selbst lösen kann, kann Belgien auch nicht. Die europäische Integration macht diesen Prozess möglich.“¹⁵

Ebenso stellt das Programm gleich zu Beginn fest, dass aus Sicht der N-VA zwei Demokratien entstanden seien, die sich immer stärker auseinanderentwickelten. In Belgien würden Gesetze nicht in gleicher Weise angewendet, in Flandern lege man im Allgemeinen strengere Maßstäbe an als im Rest des Landes, etwa bei der Polizei und in der Justiz oder in Steuerfragen. Ein konföderales Modell bringt es nach der N-VA auch mit sich, dass alle Kompetenzen den „Teilstaaten“ (sic!) übertragen werden, alle Geldströme seien umzudrehen. Das würde bedeuten, dass nicht mehr die Föderalebene die Regionen und Gemeinschaften mit Dotationen finanziell handlungsfähig macht, sondern dass die untere Ebene die Steuern erhebt und eintreibt und die Föderalebene für deren Aufgaben mit Zuweisungen finanziert.

Die N-VA ruft in ihrem Wahlprogramm alle flämischen Parteien dazu auf, „keine föderale Regierung zu bilden, solange keine tiefgehende konföderale Staatsreform umgesetzt wurde, die Wohlstand bringt für die künftigen Generationen.“ Die flämischen Parteien dürften zudem nur noch Regierungsverhandlungen beginnen, wenn sie zum Ziel hätten, die „kopernikanische Wende zustande zu bringen, die das volle Gewicht des Regierens in die Hände der Teilstaaten legt.“¹⁶

13 Zur Erinnerung: Brüssel besteht aus 19 selbstständigen Gemeinden mit weitreichenden Kompetenzen und einer entsprechenden Organisationsstruktur, die eine Stadtplanung verunmöglichen, die die Stadt als Ganzes in den Blick nimmt. Viele Flamen sehen in den 19 Gemeinden die Machtbasis der frankophonen Parteien, weswegen diese gar kein Interesse hätten, etwas zu ändern. Vgl. hierzu den Erfahrungsbericht eines flämischen Politikers der Grünen: *Vander Taelen, Luckas* 2010: Berichten uit Brussel. Leven in de hoofdstad, Antwerpen/Utrecht.

14 Nu durven veranderen. Een sterk sociaal en economisch perspectief voor Vlaanderen en Wallonië. N-VA verkiezingsprogramma 13. Juni 2010, unter: <http://www.n-va.be/congresteksten/verkiezingsprogramma-juni-2010> (03.05.2011).

15 Ebenda, S. 5, Übersetzung durch den Autor.

16 Ebenda, S. 7, Übersetzung durch den Autor.

Ein eigenes Kapitel des Wahlprogramms legt dar, wie ein konföderales Modell Belgiens aussehen würde und wie man es erreichen könnte. Wichtige Punkte hierbei sind für die N-VA:¹⁷

1. Alle sozialökonomischen Hebel und Instrumente müssen den „Teilstaaten“ übertragen werden. So seien Flandern und Wallonien in die Lage versetzt, eine eigene und eigenverantwortliche Politik zu betreiben. Es dürfe keine Fragmentierung von Zuständigkeiten zwischen den Ebenen geben, klare Zuständigkeiten führten zu Transparenz und Effizienz.
2. Übertragung aller Zweige der sozialen Sicherheit und der sozialen Hilfe einschließlich der Finanzierung, der Ausgaben, der Verwaltung und der Kontrolle auf die Regionen. Hierbei spricht sich die N-VA nicht gegen Solidarität aus, aber sie müsse transparent, effizient und bezahlbar bleiben. Um Wohlfahrtsunterschiede zwischen beiden Landesteilen nicht zu groß werden zu lassen, brauche Wallonien Hilfe, um eine wirtschaftliche Dynamik auszulösen.
3. Um dies zu erreichen sei die volle fiskalische Autonomie und Verantwortung für die Regionen einzuführen. Auch dies führe zu mehr Transparenz für den Bürger. Das bedeute dann aber auch eine Aufteilung der belgischen Staatsschulden auf die Regionen.
4. Nach Ansicht der N-VA gebe es keine Unterfinanzierung Brüssels, vielmehr würde nicht optimal regiert, es würde zu viel Geld ausgegeben für nicht notwendige Dinge. Brüssel müsse Arbeitsplätze schaffen, um seine Finanzprobleme in den Griff zu bekommen. Wie auch die CD&V fordert die N-VA eine Reform der Brüsseler Regierungsstrukturen, vor allem mit Blick auf die 19 Gemeinden. Eine Gleichstellung mit Flandern und Wallonien wird vehement abgelehnt.
5. Interessanterweise verweist die N-VA auch auf den König in einem konföderalen Modell. Demnach müsse er auf eine strikt zeremonielle Rolle begrenzt werden. „Die N-VA ist im Prinzip der Ansicht, dass das Land durch jemanden vertreten werden muss, der dafür von den Menschen gewählt wurde, was jedoch nicht unbedingt bedeuten muss, dass ein Präsident gewählt werden muss.“¹⁸

Konsequenzen der Wahlprogramme und der Versuch eines Ausblicks

Mit dem überragenden Wahlsieg der N-VA und der PS haben die Wählerinnen und Wähler eine Dynamik in Gang gesetzt, die nur schwer zu stoppen sein wird. Die Positionen hinsichtlich Brüssels stehen sich sowieso schon unversöhnlich gegenüber. Eine Verlagerung weiterer Kompetenzen ist zwar nicht ausgeschlossen, doch die frankophonen Parteien werden einer solchen nur zustimmen, wenn es entsprechende finanzielle Kompensationen gibt. Kompetenzverlagerungen *und* eine radikale Veränderung des Finanzierungsystems, wie sich das die flämischen Parteien und insbesondere die N-VA

17 Ebenda, S. 64-70, Kapitel 11: Durven veranderen naar een confederaal model.

18 Ebenda, S. 68.

wünschen, sind vor diesem Hintergrund unrealistisch. Mit dieser Interessenlage befinden sich die Akteure in einer Sackgasse, der sie nicht entkommen werden.

Es ist also nicht verwunderlich, dass es auch im Mai 2011 noch keine neue belgische Regierung gibt. Als im Frühjahr 2011 die Aufstellung des Haushalts immer drängender wurde, hat der König der geschäftsführenden Regierung diese Aufgabe übertragen, obwohl sie dazu eigentlich weder Mandat noch Legitimation besitzt. Aber irgendwie muss es ja weitergehen. Mit der geschäftsführenden Regierung scheint man also relativ gut über die Runden zu kommen, auch wenn sich Belgien langfristig damit selbst politischer Gestaltungsmöglichkeiten beraubt.

Die N-VA hat sich mit ihrer harten Haltung profiliert und wurde vom flämischen Wähler dafür auch belohnt. Die Frage, die sich nun stellt, lautet, ob die N-VA bei einer fortdauernden Weigerung, eine Regierung zu bilden, wenn nicht alle ihre Forderungen erfüllt sind (und das gilt umgekehrt natürlich auch für die PS), davon noch stärker profitieren wird oder nicht. Betrachtet man sich die Entwicklung der letzten Jahre, scheint es eher wahrscheinlich, dass diejenigen Parteien weiter erstarken werden, die Maximalpositionen vertreten.

Eine letztes Detail, das zeigt, auf welchem Wege sich die beiden großen Landesteile befinden, war die Ankündigung der Französischen Gemeinschaft am 4. April 2011, sich künftig „Fédération Wallonie-Bruxelles“ zu nennen, um deutlich zu machen, dass Brüssel zur Frankophonie gehört.¹⁹ Bei den flämischen Parteien konnte das gar nicht anders denn als Provokation aufgefasst werden. Die belgische Misere besteht also fort, und eine Lösung ist nicht in Sicht.

19 Vgl. Zeg niet langer Franse gemeenschap maar ‚Federatie Wallonie-Brussel‘, in: De Standaard online vom 04.04.2011.

Mit Petitionen näher an den Bürgern? Erfahrungen des schottischen Parlaments und der walisischen Versammlung¹

Johannes Fritz/Roland Sturm

Unmittelbar nach ihrer Gründung im Jahr 1999 befanden sich das schottische Parlament und die walisische Versammlung in höchst unterschiedlichen Situationen. Die schottische Bevölkerung hatte 1979 mit großer Mehrheit für die Übertragung von legislativen Kompetenzen an ein neues Parlament gestimmt. Dem war zwischen 1979 und 1995 eine Scottish Constitutional Convention (SCC) vorausgegangen, in der Labour, die Liberaldemokraten, die Schottische Nationalpartei (SNP), zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen, Kirchen und Gewerkschaften den Widerstand gegen die Regierungspolitik der Konservativen organisiert und eine weiterreichende schottische Autonomie gefordert hatten. Nach dem Referendum sollten die Ideale der SCC in das Parlament hineingetragen und dort institutionalisiert werden. Zwischen November 1979 und Dezember 1998 arbeitete eine aus den vier großen schottischen Parteien (Labour, SNP, Liberaldemokraten, Konservative) zusammengesetzte Consultative Steering Group (CSG) vier Grundsätze aus, die das neue Parlament bei allen Aspekten der eigenen Arbeit berücksichtigen sollte: Machtteilung, Rechenschaftslegung, Transparenz und Chancengleichheit.

In Wales hatten 1979 nur 50,3% der Wähler für eine eigene regionale Volksvertretung gestimmt. Neben der geringen Begeisterung, die sich in diesem Votum ausdrückte, erschwerte die der walisischen Versammlung auferlegte Hybridstruktur aus administrativen und exekutiven Aufgaben ihre Arbeit. Wie von einer internen Untersuchung empfohlen, trennte sich daher ab 2000 eine walisische Regierung mit den exekutiven Funktionen der Versammlung von dieser ab. Die aus allen großen walisischen Parteien zusammengesetzte Richard Commission unterbreitete im Jahr 2004 weiterreichende Vorschläge für eine Reform der Versammlung, die sich stark am schottischen Vorbild orientierte. Die Londoner Labour-Regierung akzeptierte von diesen Vorschlägen lediglich die Trennung von Exekutive und Legislative. Dies wurde 2006 in einem Government of Wales Act (GOWA) umgesetzt.²

- 1 Die im Folgenden ausgewerteten Interviews wurden durch die Autoren für das TA-Projekt „Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa“ des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) im Auftrag des Deutschen Bundestages durchgeführt. Darüber hinaus profitierten die Autoren von den Ergebnissen eines früheren TA-Projektes: *Riehm, Ulrich/Coenen, Christoph/Lindner, Ralf/Blümel, Clemens* 2009: Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen. Berlin; *Riehm, Ulrich/Coenen, Christoph/Lindner, Ralf* 2009: Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 40, Nr. 3, S. 529-543.
- 2 *Trench, Alan* 2009: Opening Doors: Devolution in Wales and the Scottish Parliament, 1999-2009, in: *Jeffery, Charlie/Mitchell, James (Hrsg.): The Scottish Parliament 1999-2009: The First Decade*. Edinburgh, S. 147-152, hier S. 148-149; *Sturm, Roland* 2009: Politik in Großbritannien. Wiesbaden, S. 83.

Seit den Neuwahlen von 2007 entscheidet die walisische Versammlung selbst über ihre Ausschussstruktur und den Haushalt der Minister, während die Minister über die Gesetzesimplementation bestimmen. Zusätzliche Entscheidungsbefugnisse in diesem Bereich kann die Versammlung mithilfe von Legislative Competence Orders (LCOs) erhalten, wenn der Wales-Minister und das Westminster-Parlament dem zustimmen. Trotz des komplexen Verfahrens beantragt die Versammlung regelmäßig LCOs und setzt sie häufig ein.³ Für einen Wandel zu einem vollwertigen Parlament mit legislativen Befugnissen musste die Bevölkerung im März 2011 den entsprechenden Vorschlag in einem Referendum annehmen.

Einig sind sich das schottische Parlament und die walisische Versammlung in ihrer Ablehnung der Arbeitsweise des Westminster-Parlaments und in ihrem Anspruch, den Bürgern näher als dieses zu sein. Das schottische Parlament wurde von der Anordnung der Sitzreihen des Plenarsaals im Halbrund anstatt des konfrontativen Gegenübers bis zur Einsetzung eines Gleichstellungsausschusses als Gegenentwurf Westminsters konzipiert. Daran knüpften sich große Erwartungen an eine „neue Politik“ (new politics): Das Parlament sollte die Politik der schottischen Regierung überwachen, eigenständig die politische Agenda beeinflussen und verstärkt eigene Gesetzgebung einbringen. Dafür wurden unter anderem „starke“ Ausschüsse eingesetzt, die wie die *standing committees* in Westminster die Gesetzgebung der Regierung mitgestalten und gleichzeitig wie die dortigen *select committees* die Arbeit der entsprechenden Ministerien kontrollieren sollten. Bislang nicht konsultierte Gruppen sollten auch mittels neuer Informations- und Kommunikationstechnologien einen leichteren Zugang zum Parlament erhalten. Die Gleichbehandlung aller Gruppen und ihre Einbindung in politische Prozesse sollten einen Rückfall zur Westminster-Politik hinter verschlossenen Türen verhindern.⁴

Diese anfängliche Euphorie für das schottische Parlament ist mittlerweile verflogen, weil es dem eigenen Anspruch in weiten Teilen nicht genügen konnte. Mitchell argumentiert, die Vorstellungen einer „new politics“ beruhten auf einer starken Vereinfachung, stellenweise einer Karikatur des politischen Prozesses in Westminster. Tatsächlich entspreche das schottische Parlament in wesentlichen Teilen dem Westminster-Parlament. Es könne seine „genetische Herkunft“ kaum verbergen.⁵ Vor allem die Rolle politischer Parteien, ihren Drang zur Konfrontation und die Stärke einer schottischen Regierung gegenüber dem Parlament hatten die Visionäre in SCC und CSG stark unterschätzt.

Auch die Bemühungen des schottischen Parlaments um mehr Bürgerbeteiligung waren nur teilweise erfolgreich. Der Anspruch, dass Frauen, junge Menschen und Angehö-

3 National Assembly for Wales. <http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-legislation-progress-lcos-measures.htm> (am 20.12.2010).

4 Megawhin, Emma/Jeffery, Charlie 2009: Introduction. The First Decade in Perspective, in: Jeffery, Charlie/Mitchell, James (Hrsg.) (Fn. 2), S. 9-10; McGarvey, Neil/Cairney, Paul 2008: Scottish politics, Basingstoke/New York, S. 88-91, 219; Cochrane, Fergus: Interview am 02.12.2009 in Edinburgh.

5 Mitchell, James 2010: The Narcissism of Small Differences: Scotland and Westminster, in: Parliamentary Affairs, Jg. 63, Nr. 1, S. 98-116, hier S. 98.

rige ethnischer Minderheiten häufiger unter den Abgeordneten vertreten sein sollten, wurde nur für die Gruppe der Frauen erfüllt.⁶ Das als alternativer Kanal der Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen gedachte Scottish Civic Forum schloss im Jahr 2006, weil sich zu wenige Organisationen beteiligten und der politische Einfluss gering blieb. Einzig ein Konsultationsprozess zwischen der schottischen Regierung, dem Parlament und verschiedenen auch bislang unbeteiligten gesellschaftlichen Gruppen wurde als Erfolg gewertet.⁷ Das größte Hindernis für mehr Bürgerbeteiligung ist jedoch, dass die schottische Bevölkerung insgesamt schon 1997 nicht in den Kategorien der „new politics“ dachte und keinen demokratischen Aufbruch durch das neue Parlament erwartete. Die meisten Bürger stimmten für das Parlament, weil sie das Schließen von Krankenhäusern verhindern oder bessere staatliche Dienstleistungen erhalten wollten. Wenn das schottische Parlament am eigenen Anspruch von mehr Bürgerbeteiligung scheitert, so zerstört dies vor allem Hoffnungen der politischen Elite.⁸

Die walisische Versammlung ist ebenfalls darum bemüht, die Bevölkerung stärker in die eigene Arbeit einzubinden. Neben Ausschusssitzungen außerhalb von Cardiff ist der verstärkte Einsatz des Internets Teil dieser Strategie. Seit 2000 werden alle Kabinettsprotokolle im Internet veröffentlicht und die Versammlung ist beim sozialen Netzwerk Facebook aktiv. Dennoch zeigte die walisische Bevölkerung bisher nur geringes Interesse an den Wahlen zur National Assembly for Wales (NAW). In Anbetracht dessen ist der Anstieg der Wahlbeteiligung von 38,2% im Jahr 2003 auf 43,5% im Jahr 2007 als Erfolg anzusehen.⁹

1. Petitionssysteme für mehr Bürgerbeteiligung

Angesichts ihrer Schwierigkeiten, die Bürger auf anderem Wege für ihre Arbeit zu begeistern und sie in diese einzubinden, greifen das schottische Parlament und die walisische Versammlung auf Petitionen zurück. Damit wollen sie sich auch vom Westminster Parlament abgrenzen. Dort besitzen Petitionen zwar eine jahrhundertealte Tradition, sind heute aber vollkommen unbedeutend.

1.1 Reichweite der Petitionssysteme und Rolle der Petitionsausschüsse

Die CSG machte konkrete Vorschläge für die Bearbeitung von Petitionen durch das schottische Parlament, die weitgehend unverändert in dessen Geschäftsordnung übernommen wurden.¹⁰ Mit Ausnahme der schottischen Abgeordneten kann jede Person,

6 Sturm 2009 (Fn. 2), S. 68.

7 McGarvey/Cairney 2008 (Fn. 4), S. 220, 231-232, 235-239.

8 Jeffery, Charlie: Interview am 01.12.2009 in Edinburgh.

9 Sturm 2009 (Fn. 2), S. 85-86; Chaney, Paul: Interview am 08.12.2009 in Cardiff.

10 Scottish Office 1998: Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament. <http://www.scotland.gov.uk/library/documents-w5/rcsg-00.htm> (am 20.12.2010), S. 4, 14; Scottish Parliament 2009: Standing Orders of the Scottish Parliament. <http://www.scottish.parliament.uk/business/so/sto-c.htm> (am 20.12.2010), Chapter 6 Rule 6.10, Chapter 15 Rule 15.4-15.7.

auch außerhalb Schottlands Petitionen einreichen und mitzeichnen. Das Parlament unterstützt die Petenten mit Ratschlägen und Informationen zu den Möglichkeiten einer Petition und liefert klare Vorgaben zu deren Form und Inhalt. Seit Gründung des Parlaments gehört der Petitionsausschuss zu den dauerhaften Ausschüssen.¹¹

Die walisische Versammlung akzeptiert seit 2006 Petitionen. Das Petitionssystem wurde durch den Geschäftsordnungsausschuss der zweiten Legislaturperiode (2003 bis 2007) nach dem schottischen Vorbild erarbeitet und in die neue Geschäftsordnung nach dem GOWA 2006 eingefügt. Das Westminster-Parlament wirkte wie in Schottland als Negativfolie. Die dortige Petitionsbearbeitung erschien den walisischen Abgeordneten als zu oberflächlich, um Menschen für das Einreichen einer Petition zu begeistern.¹² In Wales können heute alle Personen, Personengruppen und juristische Personen Petitionen einreichen und mitzeichnen.¹³ Petitionen müssen die Versammlung zu etwas auffordern, für das es die Kompetenzen besitzt, mindestens zehn Unterschriften aufweisen oder von einer Körperschaft unterstützt werden und dürfen nicht beleidigend formuliert sein.¹⁴

In beiden Parlamenten bearbeitet ein Petitionsausschuss eingehende Petitionen in sehr pragmatischer Weise. Der schottische Ausschuss setzt sich nach der Stärke der Fraktionen aus neun Mitgliedern zusammen.¹⁵ In Wales entsenden die vier in der Versammlung vertretenen Parteien (Labour, Plaid Cymru, Liberaldemokraten, Konservative) je einen Abgeordneten. Politische Differenzen in den Ausschüssen sind selten, in Wales wurden bisher alle Entscheidungen im Konsens getroffen. In beiden Ausschüssen sind überdurchschnittlich häufig junge und unerfahrene Abgeordnete vertreten. Ihre Fluktuation ist hoch. Beides spricht dafür, dass die Ausschüsse von den Parlamentariern als weniger wichtig angesehen werden.¹⁶ Mitchell hält den schottischen Petitionsausschuss gar für den schwächsten und unwichtigsten Ausschuss des Parlaments. Die bisherigen Vorsitzenden seien allesamt keine Leitfiguren der schottischen Labour Party gewesen.¹⁷ Der schottische Ausschussvorsitzende und sein Sekretär argumentieren hingegen, die Mitglieder seien vor allem wegen dessen unpolitischer Arbeitsweise gerne im Petitionsausschuss.¹⁸

11 *Carman, Christopher/Shephard, Mark* 2009: Committees in the Scottish Parliament, in: *Jeffery, Charlie/Mitchell, James* (Hrsg.) (Fn. 2), S. 23-24.

12 *Lloyd, Val*: Interview am 07.12.2009 in Cardiff.

13 *Stocks, Naomi/Minnis, Andrew/Thomas, Gareth*: Interview am 08.12.2009 in Cardiff.

14 *Petitions Committee Clerk* 2008: The National Assembly for Wales's Petitions Process. <http://www.scotparliament.com/s3/committees/petitions/inquiries/petitionsProcess/5NAWPC.pdf> (am 20.12.2010), S. 1.

15 *Scottish Parliament: Membership*. <http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/membership.htm> (am 20.12.2010).

16 *Carman, Christopher*: Interview am 30.11.2009 in Glasgow.

17 *Mitchell, James*: Interview am 30.11.2009 in Glasgow.

18 *McAveety, Frank*: Interview am 02.12.2009 in Edinburgh; *Cochrane* 2009 (Fn. 3).

1.2 Eingabemedien und Zulassungskriterien

Neu eingegangene Petitionen werden in Schottland und Wales in ähnlicher Weise bearbeitet. Die Ausschusssekretariate prüfen die Petitionen nach den erforderlichen Kriterien und unbeeinflusst von den Ausschussmitgliedern. Die meisten Petitionen erreichen die Sekretariate als E-Mail oder über das System für elektronische Petitionen (E-Petitionen) im Internet. Nur für E-Petitionen, die erst nach ihrer Einreichung über das Internet Unterschriften sammeln, ist eine Vorab-Prüfung nach den Zulassungskriterien verpflichtend. Petitionen können auch per Brief eingereicht oder persönlich bei den Sekretariaten abgegeben werden. Beide Ausschüsse akzeptieren gefilmte Petitionen, die sie in Form von Videoaufnahmen erreichen. Der walisische Ausschuss hat bereits eigene Videoantworten versandt. Telefonische Eingaben sind nur in Schottland möglich. Bei Petitionen von blinden oder anderweitig körperlich beeinträchtigten Personen akzeptiert der schottische Ausschuss Eingaben in Zeichensprache oder Blindenschrift.¹⁹ Der schottische Ausschuss plant zudem die Annahme von Petitionen per Kurznachricht von Mobiltelefonen (SMS) und Audioaufnahmen. Unabhängig vom Eingabemedium können Unterschriftenlisten eingereicht oder den elektronischen Unterschriften hinzugefügt werden. Sämtliche Petitionen können auch im Internet Unterschriften sammeln.²⁰

In der Offenheit der Ausschüsse für verschiedene Eingabemedien drückt sich deren Bemühen um mehr Bürgernähe aus. Dennoch müssen die Eingaben für die Arbeit der Volksvertretungen relevant sein. Sofern Petenten ein persönliches Anliegen formulieren, helfen die Sekretariate ihnen, dieses zu einem Thema von allgemeinem Interesse und politischer Relevanz zu machen. Eine Beschwerde über einen überhängenden Baum des Nachbarn würde auf ein baurechtliches Problem erweitert. Fällt der Inhalt einer Petition in den Kompetenzbereich des Westminster-Parlaments, reagieren die Regionalparlamente darauf unterschiedlich. Nur der schottische Ausschuss debattiert diese Petitionen unter der Voraussetzung, dass sie keine Gesetzesänderung erfordern, die nur auf der zentralstaatlichen Ebene beschlossen werden kann. Ebenfalls nur in Schottland werden Petitionen bearbeitet, die Themen der Kommunalverwaltungen betreffen. Diese müssen sich auf ein politisches Problem beziehen und die zuständige lokale Verwaltungseinheit darf nicht selbst über ein Petitionssystem verfügen.²¹

1.3 Die Rolle von E-Petitionen

E-Petitionen können über das Internet eingegeben oder in Papierform eingereicht werden. Die elektronischen Petitionssysteme der Parlamente dienen der Mitzeichnung der E-Petitionen während einer von den Petenten selbst definierten Phase. Darüber hinaus können Petenten, Unterzeichner und Interessierte den Fortgang der Bearbeitung von

19 *Cochrane, Fergus* 2010: Fragebogen zum schottischen Petitionssystem; *Scottish Parliament* 2010: Petitioning the Scottish Parliament: Making your voice heard. <http://www.scottish.parliament.uk/vli/publicinfo/htsapp/documents/Petitionleaflet-EngFINAL.pdf> (am 20.12.2010).

20 *Cochrane* 2010 (Fn. 19); *Stocks, Naomi* 2010: Fragebogen zum walisischen Petitionssystem; *Cochrane* 2009 (Fn. 3); *Stocks/Minnis/Thomas* 2009 (Fn. 13).

21 *Cochrane* 2009 (Fn. 4); *Stocks* 2010 (Fn. 20).

Petitionen über das Internetsystem verfolgen.²² E-Petitionen sind für beide Petitionsausschüsse nur ein ergänzender Bestandteil des Petitionswesens.

Das schottische Parlament nutzte E-Petitionen als weltweit erstes Parlament, um gestiegenen Anforderungen an Bürgerbeteiligung gerecht zu werden und technische Innovationen sinnvoll zu integrieren.²³ Im Jahr 2000 installierte das International Tele democracy Centre (ITC) der Napier University in Edinburgh das Softwaresystem E-Petitioner.²⁴ Nach einem Probezeitraum wurde der E-Petitioner auf den Servern der British Telecom (BT) eingerichtet und durch das ITC betreut. Im Februar 2004 ging das System in den Regelbetrieb über.²⁵ Das ITC zog sich im Jahr 2008 aus der Betreuung des Systems zurück. Seitdem verwaltet das Ausschusssekretariat die E-Petitionen selbst.

Die walisische Versammlung ist seit April 2008 Adressat von E-Petitionen. Das System sollte größtmögliche Interaktion zwischen den Nutzern erlauben. Für den Petitionsausschuss stellt es einen wichtigen Bestandteil einer zugänglichen und transparenten Petitionsbearbeitung dar. Nach dem schottischen Vorbild erstellte das IT-Team der walisischen Versammlung das Petitionssystem selbst. Komplexere Funktionen wie die automatische Benachrichtigung per E-Mail, wenn eine Petition bearbeitet wird, machten allerdings eine Kooperation mit BT notwendig. Das IT-Team fungiert seitdem als Mittler zwischen der Versammlung und dem Technologiepartner BT.²⁶

1.4 *Petitionsbearbeitung in den Ausschüssen*

Nach Abschluss der Mitzeichnungsphase gelangen E-Petitionen zurück in den üblichen Bearbeitungsprozess, der für alle Petitionen identisch ist. Die Sekretariate erstellen die Tagesordnungen der Ausschusssitzungen, in denen die Petitionen besprochen werden. Petitionen mit weitgehend gleichen Anliegen werden zusammengefasst behandelt. Für die Aussichten einer Petition ist häufig bereits die erste Sitzung entscheidend. Bei Petitionen, zu deren Erfüllung die Ausschüsse nichts unternehmen können oder wollen, endet die Bearbeitung mit dieser ersten Sitzung. Der Abschluss des Verfahrens wird auch im Internet vermeldet.

Für die Bürgernähe der Ausschüsse spricht, dass über Petitionen nicht in Abhängigkeit von der Zahl der Unterschriften, sondern nach ihrem Inhalt beurteilt und bearbeitet werden. Der frühere schottische Ausschussvorsitzende Frank McAveety sieht den Petitionsausschuss als Medium, um inhaltlich wichtigen Petitionen eine größere Wirkung zu

22 <http://epetitions.scottish.parliament.uk> (am 20.12.2010); <http://www.assemblywales.org/gethome/epetitions.htm> (am 20.12.2010).

23 Coleman, Stephen 2000: Parliament in the Information Age. The Case of Westminster and Holyrood, in: Gibson, Rachel/Ward, Stephen (Hrsg.): *Reinvigorating democracy? British politics and the internet*. Aldershot, S. 67–80, hier S. 78.

24 Beddie, Lesley/Macintosh, Ann/Malina, Anna 2001: E-democracy and the Scottish Parliament, in: Schmid, Beat/Stanoevska-Slabeva, Katarina/Tschammer, Volker (Hrsg.): *Towards the e-society. E-commerce, e-business, and e-government*, Boston, S. 695–705, hier S. 696.

25 Fergus, Cochrane 2010: E-Mail-Interview.

26 Jones, Bedwyr/Spragg, Michael: Interview am 08.12.2009 in Cardiff.

ermöglichen.²⁷ Eine einzelne Unterschrift in Schottland und zehn Unterschriften in Wales genügen für alle Formen der Bearbeitung. Petenten mit besonders interessanten bzw. aussichtsreichen Anliegen können persönlich als Zeugen vor den Ausschüssen erscheinen. Ein Recht auf eine Einladung gibt es nicht, obwohl manche Petenten ein solches einfordern. Häufig begleiten Abgeordnete die Petenten und zeigen so Unterstützung für deren Vorhaben und ihre Unterstützung des Systems.²⁸

Die häufigste Reaktion der Ausschüsse auf eine Petition ist der Versand von Briefen mit der Bitte um Stellungnahmen und Hintergrundinformationen. Zu einem späteren Zeitpunkt können die Briefe auch auf eine Veränderung im Sinne des Petenten drängen. Häufig werden die regionalen Ministerien, seltener Interessengruppen oder anderweitig thematisch relevante Gruppen angeschrieben. Weniger häufig veröffentlichen die Ausschüsse eigene Berichte, veranstalten Ortsbesichtigungen oder Plenardebatten auf der Grundlage von Petitionen. Auch die Weiterleitung von Anliegen an andere Parlamentsausschüsse ist möglich. Dies wird vor allem durch den kleineren walisischen Ausschuss genutzt, dessen Ressourcen für eigene Untersuchungen stark begrenzt sind. Der schottische Ausschuss wollte sich hingegen bewusst von einem „Briefkasten“ der anderen Ausschüsse zu einer Vertretung der Petenten wandeln. Hinzu kommt, dass den schottischen Fachausschüssen die Zeit fehlte, um sich eingehend mit an sie weitergeleiteten Petitionen zu beschäftigen.²⁹

1.5 Öffentlichkeitsarbeit der Petitionsausschüsse

Die Petitionsausschüsse sehen ihre Aufgabe nicht nur in der Bearbeitung von eingehenden Petitionen. Als Botschafter ihrer Parlamente möchten sie darüber hinaus bislang politisch unterrepräsentierte Gruppen zum Einreichen von Petitionen motivieren. Ihr Ziel ist eine möglichst ausgeglichene Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen. Beide Ausschüsse produzieren umfangreiches Informationsmaterial zum Petitionssystem und veranstalten Informationstage. Videoaufzeichnungen der Sitzungen beider Ausschüsse werden live im Internet übertragen und können auch nachträglich abgerufen werden. Zusätzlich halten beide Ausschüsse regelmäßige Sitzungen außerhalb der Parlamente ab. Häufig finden diese in Schulen statt, um so junge Menschen für das Parlament und das Einreichen von Petitionen zu interessieren. Auch neue Eingabemedien wie SMS, die Mitgliedschaft bei sozialen Netzwerken im Internet und Weblogs sollen junge Menschen ansprechen. Daneben richtet sich die Öffentlichkeitsarbeit der Ausschüsse an ethnische Minderheiten und Menschen mit Behinderungen. Um sie zu erreichen, kooperieren die Ausschüsse mit Organisationen, die diese Gruppen vertreten. Der walisische Ausschuss nutzt zusätzlich Kontakte zum walisischen Bildungsministerium und greift auf drei Öffentlichkeitsreferenten der Versammlung zurück, die in ländlichen Regionen

27 McAveety 2009 (Fn. 18).

28 Stocks/Minnis/Thomas 2009 (Fn. 13).

29 Carman 2009 (Fn. 16); Mitchell 2009 (Fn. 17); Cochrane 2009: (Fn. 4); McGarvey, Neil 2009: Interview am 04.12.2009 in Glasgow.

von Wales aktiv sind. Dieses Verfahren hat auch in Schottland Anhänger gefunden, konnte dort allerdings mangels Ressourcen noch nicht umgesetzt werden.³⁰

2. Bewertung des Petitionswesens durch die Bevölkerung

Entscheidend für den Erfolg der Bemühungen um mehr Bürgernähe durch Petitionen ist deren Bewertung durch die Bürger. Diese entscheiden, ob sie ihr Anliegen am ehesten über eine Petition erreichen können, oder ob sie versuchen, auf andere Weise politischen Einfluss auszuüben. Ihren Ausdruck findet diese Bewertung in der Intensität der Nutzung, der auch medial verstärkten Bekanntheit von Petitionssystemen und der Zufriedenheit der Petenten und ihrer Unterstützer mit den Systemen. Welches dieser Kriterien den „Erfolg“ eines Petitionssystems am besten abbildet, liegt im Auge des Betrachters.³¹

2.1 Nutzung des Petitionssystems

Verglichen mit dem Petitionssystem des Deutschen Bundestags (2009: 18.861 neue Petitionen)³² ist das Petitionsaufkommen beim schottischen Parlament und der walisischen Versammlung gering. Das schottische System scheint sich nach einer Hochphase von 275 Petitionen im Jahr 2000 bei 100 bis 150 Petitionen pro Jahr einzupendeln. Dies entspricht etwa einer Petition auf 29.000 Schotten. Zwischen 1999 und 2006 erhielten rund 47% aller Petitionen an das schottische Parlament nur eine Unterschrift, während weitere 30% über 100 Unterschriften hatten.³³ Die Zahl der Petitionen in Wales ist analog zur zahlenmäßig kleineren Bevölkerung niedriger als in Schottland. Aus den Jahren 2007 bis 2009 ergibt sich ein Durchschnitt von 66 Petitionen pro Jahr oder von einer Petition auf rund 45.500 Waliser. Nicht endgültig feststellen lässt sich, wie sich die bisher weniger weitreichenden Kompetenzen der walisischen Versammlung auf das Petitionsvolumen auswirken. Auch die striktere Anwendung der Ausschlusskriterien für Petitionen, die persönliche Anliegen enthalten oder Kompetenzen der kommunalen bzw. zentralstaatlichen Ebene betreffen, könnte die Nutzungszahlen des walisischen Systems reduzieren.

Die Themengebiete, zu denen die meisten Petitionen eingereicht werden, ähneln einander in Schottland und Wales. Unter den zwischen 1999 und 2006 eingereichten Petitionen an das schottische Parlament machten die Themenbereiche „Gesundheit und Gemeindepflege“ sowie „Recht und Inneres“ allein 35% aus. Weitere wichtige Themen waren „Verkehr“, „Bauplanung“, „kommunale Verwaltung“, „Umwelt und Natur“ so-

30 Carman 2009 (Fn. 16); Lloyd 2009 (Fn. 12).

31 Carman, Christopher 2006: The assessment of the Scottish Parliament's Public Petitions System 1999-2006. Edinburgh, S. 71.

32 Der Jahresbericht des Petitionsausschusses. Ausgabe 2010. <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/Docs/PetJahresbericht2010.pdf> (am 20.12.2010), S. 16.

33 Carman 2006 (Fn. 31), S. 1.

wie „Bildung und Ausbildung“.³⁴ Das walisische System verzeichnete anfangs vor allem Petitionen zu den Themen „Gesundheit“, „Verkehr“, „Umwelt“ sowie „Bildung“. Zahlreiche Petitionen forderten Gesetzesänderungen und stützten sich damit auf die neuen Kompetenzen der walisischen Versammlung nach dem GOWA 2006.³⁵

Die Petitionsausschüsse nehmen die überwiegende Mehrheit der eingereichten Petitionen an. Zwischen 2006 und 2009 wurden in Schottland rund 10%. In Schottland wächst der Anteil von E-Petitionen. Obwohl dies für eine Bearbeitung nicht erforderlich ist, möchten die meisten Petenten weitere Unterschriften sammeln. Auch für Wales gilt, dass ein Teil der Petenten eine Onlinekampagne, beispielsweise über Weblogs, starten möchte. Beides wird durch das Nutzen des Internets erleichtert. Andere Petenten ziehen Papierpetitionen vor, da diese bei einem geographisch begrenzten Thema effektiver sein können.³⁶

Daten zum sozialen Hintergrund der Petenten gibt es nur für das schottische System und den Zeitraum von 1999 bis 2006. Von den Petenten waren 54% Einzelpersonen, Petitionen von kommunalen Gruppen machten 18%, jene von Interessengruppen 15% aus. Nur 2% der Petitionen wurden von Politikern und 1 % von Parteien eingereicht. Insgesamt reichten 94 Petenten mehr als eine Petition ein. Den Spitzenwert erreichte eine Person mit 53 Petitionen. Die Petenten stammten vor allem aus den Wahlkreisen in den größten schottischen Städten Edinburgh und Glasgow. Aus ländlichen Regionen gingen weniger Petitionen ein. 18 Petitionen wurden von Personen mit einem Wohnsitz außerhalb Schottlands eingereicht. Je größer der Anteil der von der Kommunalverwaltung vermieteten Wohnungen (council houses) in einem Wahlkreis war, desto weniger Petitionen gingen aus diesem Wahlkreis ein. Die Petenten waren mit durchschnittlich 57,3 Jahren älter als der Bevölkerungsdurchschnitt, zu zwei Dritteln männlich und zählten sich zu 56,2% zur Mittelschicht, 58% besaßen einen Universitätsabschluss. Sie standen Parteien ferner als Interessengruppen. Ihr Vertrauen in schottische politische Institutionen entsprach dem Durchschnitt, gegenüber den zentralstaatlichen Institutionen waren sie allerdings skeptischer als die Gesamtbevölkerung. Der beste Indikator dafür, ob eine Person eine Petition einreichen wird ist, ob sie einen Internetzugang besitzt.³⁷ Das Sekretariat des walisischen Petitionsausschusses beschreibt die typischen Petenten auf ähnliche Weise: Sie seien meist männlich, mittleren Alters, politisch interessiert und aktiv.³⁸ Die befragten Mitglieder und Mitarbeiter beider Petitionsausschüsse geben freimütig zu, dass sie Teile der Bevölkerung bisher kaum erreichen. An diese Gruppen richtet sich die Öffentlichkeitsarbeit der Ausschüsse.

34 Ebenda, S. 35.

35 *Petitions Committee Clerk* 2008 (Fn. 14), S. 1.

36 *Cochrane* 2009: (Fn. 4); *Cochrane* 2010 (Fn. 19); *Jones/Spragg* 2009 (Fn. 26); *Thomas, Gareth* 2010: E-Mail-Interview.

37 *Carman* 2006 (Fn. 31), S. 1-3, 29-34; *Ipsos Mori/Carman, Christopher* 2009: Engaging the Public in the Scottish Parliament's Petitions Process. <http://www.scottish.parliament.uk/S3/committees/petitions/inquiries/petitionsProcess/Engagingthepublicinthepetitionsprocess.pdf.pdf> (am 20.12.2010), S. 6.

38 *Lloyd* 2009 (Fn. 12); *Stocks/Minnis/Thomas* 2009 (Fn. 13).

2.2 *Bekanntheit des Petitionswesens*

Die Petitionsausschüsse sind in der Bevölkerung weitgehend unbekannt geblieben. In Schottland wissen vor allem Menschen aus niedrigeren sozialen Schichten wenig über Aufgabe und Stellung des schottischen Parlaments. Auf die Möglichkeit einer Petition angesprochen, nannten nur wenige Befragte das schottische Parlament als Adressaten. Der britische Premierminister und das Westminster-Parlament waren ihnen als Petitionsstellen geläufiger. Diejenigen Befragten, die das schottische Petitionswesen bereits kannten, bewerteten es positiver.³⁹ Dies bestärkt die Initiativen, mit denen das Wissen über das Petitionssystem vor allem in bisher seltener erreichten Gruppen, erhöht werden soll. Der walisische Petitionsausschuss sieht die in Wales für viele Menschen unklare Aufgabenverteilung zwischen Kommunen, Regionen und Zentralstaat sowie zwischen Legislative und Exekutive als Haupthindernis für die eigene Bekanntheit. Solange den Menschen unklar sei, was die walisische Versammlung als Ganzes erreichen könne, lohne sich auch eine Petition für sie nicht.⁴⁰

Trotz ihrer Öffentlichkeitsarbeit nehmen die Ausschussmitarbeiter auch die Gefahren einer größeren Bekanntheit für ihre Arbeitsweise wahr. Der personell schwach ausgestattete schottische Ausschuss ist bereits mit der bisherigen Zahl an Petitionen tendenziell überfordert. Mehrmals jährlich finden daher Ausschusssitzungen statt, in denen eine möglichst große Zahl an bereits laufenden Petitionen, bei denen kein weiterer Fortschritt zu erwarten ist, geschlossen werden soll.⁴¹

2.3 *Erwartungen und Zufriedenheit mit dem Petitionswesen*

Die Petitionsausschüsse in Schottland und Wales werden häufig mit sehr hohen Erwartungen potentieller Petenten konfrontiert. Auch dies versuchte die Umfrage in Schottland zu messen. Eine Mehrheit der dafür Befragten sah Petitionen als effektives Mittel, um ihrer Stimme in der Politik Gehör zu verschaffen und die Regierung zu beeinflussen. Andererseits erwarteten sie meistens, dass Petitionen von Politikern wenig beachtet würden und zweifelten daran, dass der schottische Ausschuss tatsächlich alle eingehenden Petitionen bearbeite. Als wichtigsten Indikator für eine „erfolgreiche“ Petition nannten die Befragten die Zahl der Unterschriften,⁴² obwohl diese bei den Ausschüssen in Schottland und Wales tatsächlich kaum eine Rolle spielt.

3. *Die politische Wirkung von Petitionen*

Dem schottischen Petitionsausschuss ist der Inhalt einer Petition tatsächlich wichtiger als die Zahl der Unterschriften. Dies zeigen die Fälle, in denen Petitionen tatsächlich Teil eines Gesetzes wurden, laufende Gesetzgebungsprozesse beeinflussten oder Debat-

39 Ipsos Mori/Carman 2009 (Fn. 37), S. 3.

40 Petitions Committee Clerk 2008 (Fn. 13), S. 1.

41 Cochrane 2009 (Fn. 3).

42 Ipsos Mori/Carman 2009 (Fn. 37), S. 14, 19, 27.

ten anregen. In Schottland wurde eine Vorschrift zum Einbau von Thermostaten in neuen und renovierten Gebäuden infolge einer Petition mit 349 Unterschriften Teil des Baurechts.⁴³ Umstritten ist, welchen Einfluss Petitionen auf die Diskussionen über ein Verbot des Kürzens der Schwänze von Jagdhunden (tail docking) und über die Einführung eines allgemeinen Rauchverbots in Schottland hatten.⁴⁴

Wegen der kürzeren Laufzeit und geringeren Nutzung des walisischen Systems ist über dessen Wirkung weniger bekannt. Der walisische Petitionsausschuss reagierte bisher auf zwei Petitionen mit umfangreichen Untersuchungen. Beide Petitionen hatten überdurchschnittlich viele Unterschriften gesammelt, konnten wegen ihrer Passgenauigkeit auf der regionalen Ebene durch den Ausschuss aber auch intensiv bearbeitet werden: Eine Petition mit rund 5.000 Unterschriften stammte von einer Kampagne zur Rettung eines historischen Pubs in Cardiff vor dem Abriss. An seiner Stelle sollte ein Einkaufszentrum entstehen. Der Untersuchungsbericht des Petitionsausschusses forderte die walisische Regierung dazu auf, den kulturellen und sozialen Stellenwert von Gebäuden in ihre Denkmalschutzkriterien aufzunehmen.⁴⁵ Die zweite Petition wurde von einem Kanuverein eingereicht, der nach schottischem Vorbild freien Zugang zu allen walisischen Binnengewässern forderte und fast 10.000 Unterschriften sammelte. Auch diese Forderung unterstützte der Ausschuss nach eigenen Nachforschungen. Dass die Zahl der Unterschriften im Untersuchungsbericht zu dieser Petition nicht mehr erwähnt wurde ist ein Indiz dafür, dass auch in diesem Fall qualitative Bewertungskriterien den Ausschlag gaben.⁴⁶

Beurteilt man die Petitionssysteme in Schottland und Wales rein quantitativ, so sind sie verglichen mit dem Petitionssystem des britischen Premierministers oder des Deutschen Bundestags unbedeutend und kaum geeignet, öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen. Dafür können Petenten davon ausgehen, dass sich die Petitionsausschüsse eingehend mit ihren Anliegen auseinandersetzen und dadurch die regionalen Volksvertretungen ihrem Ideal der Bürgernähe näher bringen. Das größte Hindernis für mehr Bürgerbeteiligung ist bislang, dass die Petitionssysteme in der Bevölkerung zu wenig bekannt sind. Beide Petitionsausschüsse haben erkannt, dass der Einsatz des Internets kein Allheilmittel für mehr Bürgerbeteiligung ist, da nicht alle Bürger das Internet nutzen und E-Petitionen am häufigsten von Personen eingereicht werden, die auch Papierpetitionen als Beteiligungsmöglichkeit gewählt hätten. An positiven Rückmeldungen mangelt es hingegen nicht. Obwohl die in Schottland befragten Petenten aufgrund möglicherweise zu großer Erwartungen meist unzufrieden mit dem Ergebnis ihrer Petitionen waren, be-

43 *The Journal Online* 2006: 1,000th petition for Scottish Parliament. <http://www.journalonline.co.uk/News/1003489.aspx> (am 20.12.2010); The Scottish Parliament: <http://www.scottish.parliament.uk/business/petitions/docs/PE786.htm> (am 20.12.2010).

44 *Carman* 2009 (Fn. 16); *Mitchell* 2009 (Fn. 17); *Jeffery* 2009 (Fn. 8).

45 *National Assembly for Wales Petitions Committee* 2010: Save the Vulcan. Protection of historic buildings. http://www.assemblywales.org/vulcan_report_formatted_version_-_english.pdf (am 20.12.2010).

46 *National Assembly for Wales Petitions Committee* 2009: Access along Inland Water. http://www.assemblywales.org/canoe_inquiry_report__with_cover__e_.pdf (am 20.12.2010).

grüßten sie die Arbeit des Petitionsausschusses und glaubten mehrheitlich, dass das Petitionssystem das schottische Parlament den Menschen näher bringe.⁴⁷

In den Bemühungen der Petitionsausschüsse, auch bisher kaum politisch aktive Gruppen für Petitionen zu erreichen, drückt sich die verglichen mit dem Westminster-Parlament und seinem in der Praxis vollkommen unbedeutenden Petitionswesen⁴⁸ tatsächliche größere Bürgernähe der Regionalparlamente aus. Man mag Petitionen als generell unbefriedigenden Ersatz für eine „neue Politik“ und als letztlich wirkungslos ansehen. Dennoch wird das mit Petitionen Mögliche in Schottland und Wales ausgereizt.

Petitionen sind natürlich nicht identisch mit Partizipation und Mitentscheidung. Dazu bedarf es auch anderer Elemente der parlamentarischen Demokratie. Deren Normalität hatte für die Erwartungen an eine andere schottische und walisische Demokratie, auch durch neue Instrumente wie das Petitionswesen, etwas Ernüchterndes.

47 Carman 2006 (Fn. 31), S. 56, 58.

48 Facey, Peter: Interview am 01.02.2010 in London.

Einer für alle, alle für einen? Eine finanzföderalistische Zwischenbilanz rund um das Jubiläum „150 Jahre italienische Staatseinheit“

Elisabeth Alber

1. 1861-2011: Eine auf ewig unvollendete Einigung?

Nach langen Debatten wurde der 17. März 2011 zu einem außerordentlichen Staatsfeiertag in Italien erklärt. Ziel des Feiertags war es, die Staatseinheit zu würdigen, welche sich zum 150. Mal jährte. Am 17. März 1861 hat König Vittorio Emanuele II in Turin das Königreich Italien ausgerufen. Die Uneinigkeit über die Einführung dieses Staatsfeiertags war groß. Regierungsmitglieder, Politiker, Wirtschaftsakteure, Gewerkschaften und andere Interessensvertreter blieben unterschiedlicher Meinung, wenn es darum ging, Fragen zur Einheit Italiens und zur Sinnhaftigkeit der Einführung dieses Staatsfeiertags in Krisenzeiten zu beantworten. Auch die Bevölkerung war gespalten. Die Einigung von 1861 war wie die Einführung des Staatsfeiertags nicht unproblematisch über die Bühne gegangen. Damals handelte es sich um eine Einigung, die vom Königreich Sardinien-Piemont von oben herab¹ bestimmt wurde und zu einem zentralistischen Staatsgefüge führen sollte, ohne jegliche Selbständigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften und ohne großen Respekt für lokale Identitäten. Der piemontesische Ministerpräsident Massimo D’Azeglio meinte damals: „Italien haben wir, jetzt müssen wir die Italiener schaffen.“

Die Gründung der italienischen Republik 1948 führte nicht zur Stärkung der nationalen Einheit. Schon bei der Volksabstimmung über die neue Staatsform öffnete sich ein tiefer Graben.² Die Erste Republik konnte die schon damals verfolgten Ziele Föderalismus und Subsidiarität nicht umsetzen. So wurden die in der Verfassung vorgesehenen Regionen erst in den 1970er Jahren ins Leben gerufen (mit Ausnahme der Sonderstatutsregionen). Der Zentralstaat wollte seine Macht nicht durch Dezentralisierung schwächen und unterstützte den Süden Italiens finanziell. Der Zentralismus verstärkte das Aufkommen eines politischen Regionalismus im Norden.

Der Untergang der Ersten Republik im Korruptionsskandal „Tangentopoli“ Anfang der 1990er Jahre leitete eine neue Ära für Italien ein. Der amtierende Ministerpräsident Silvio Berlusconi hat seit 1994 – mit Unterbrechungen von gut sieben Jahren – jenes Amt inne. Er bediente sich der Polarisierung als politisches Konzept des Machterhalts und spaltete Italien mehr denn je in zwei politische Lager (siehe Kapitel 3). Im Jahr 2011 – wie auch schon zuvor seit den Wahlen 2008 – ist seine Regierung auf die Unter-

- 1 Die Einigung fußt auf Eroberungszügen, die dann durch Plebiszite legitimiert wurden. Ein Großteil der Bevölkerung konnte wegen des Zensuswahlrechts nicht an den Abstimmungen teilnehmen.
- 2 Am 02.06.1946 stimmten 54,3% der Wähler für die Einführung der Republik und 45,7% für die Monarchie. Im Norden stimmten zwei Drittel der Wähler für die Republik, im Süden dagegen zwei Drittel für die Monarchie.

stützung des Koalitionspartners Lega Nord angewiesen, jene Regionalpartei, die sich die Föderalisierung Italiens auf die Fahne geschrieben hat.

Die Föderalisierung Italiens scheint eine unendliche Geschichte zu sein, problematisch wie die Einigung des Königreichs Italien. Die Notwendigkeit der Abkehr vom Zentralismus hin zum Föderalismus ist seit Jahren in aller Munde. Ministerpräsident a.D. Giuliano Amato meinte kürzlich in Anlehnung an die Worte des Staatspräsidenten Giorgio Napolitano, dass eine korrekte Föderalisierung Italiens dazu beitragen könne, die Unvollkommenheit der Einigung Italiens von 1861 zu überwinden.³ Sie solle somit Italien vom überschüssigen Zentralismus befreien. Ob die Regierung(en) Italiens eine gut durchdachte Föderalisierung des Landes umsetzen können, bleibt abzuwarten. Viele wichtige Schritte dorthin fehlen noch.⁴ Der sogenannte „federalismo fiscale“ (Fiskalföderalismus) ist ein solcher Schritt. Derzeit medial aufgebauscht, fällt die Zwischenbilanz bei näherer Betrachtung ziemlich ernüchternd aus. Die bisher erlassenen gesetzesvertretende Dekrete (GvD) zur Umsetzung des Ermächtigungsgesetzes Nr. 42/2009⁵ sind unübersichtlich und erfordern ein komplettes Umdenken der politischen Führungsspitze und der Beamtenschaft in den Gebietskörperschaften. Eine föderale politische Kultur wäre von Nöten. Durch den Erlass des Gesetzes Nr.42/2009 wurde ein wesentlicher Schritt zur Umsetzung der Verfassungsreform 2001⁶ getan, die u.a. eine Neuregelung der Finanzbeziehungen der italienischen Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen, Großstädte mit Sonderstatus und Gemeinden) vorsieht. Laut Art. 119 der italienischen Verfassung (itVerf) verfügen die Gebietskörperschaften über Finanzautonomie in Bezug auf die Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsgebiet. Bereits kurz nach Inkrafttreten der Verfassungsreform entschied der italienische Verfassungsgerichtshof (itVerfG) mit

-
- 3 Prof. Giuliano Amato, Lectio Magistralis „Tre questioni su un'unità difficile“, 13.01.2011, Accademia Nazionale dei Lincei, video abrufbar unter www.lincci.it (31.03.2011).
 - 4 An dieser Stelle sei auch kurz auf den nicht „föderalen“ Senat hingewiesen. Der Versuch, die Struktur der Regionenkammer an die regionale Gliederung der Ordnung anzupassen, schlug bisher fehl. Vgl. hierzu ausführlich D'Atena, Antonio 2007: Die zweite Kammer und der Regionalismus in der italienischen Verfassungsdebatte, in: ZÖR Nr. 62, S. 259-273.
 - 5 Gesetz Nr. 42 vom 5. Mai 2009, veröffentlicht im italienischen Amtsblatt Nr. 103 vom 6. Mai 2009. Es handelt sich um eine legislative Ermächtigung des Parlaments an die Regierung. Mittels des Erlasses von GvD und unter Einbindung der „Conferenza Unificata“ (Vereinigte Konferenz bestehend aus der Ständigen Staat-Regionen Konferenz und der Ständigen Konferenz der Stadtmetropolen und lokalen Autonomien) und parlamentarischer Fachausschüsse soll der Finanzföderalismus umgesetzt werden. Vgl. 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*, Baden-Baden, S. 245-259, hier 246 f.
 - 6 Verfassungsgesetz Nr.3 v. 18.12.2001, veröffentlicht im italienischen Amtsblatt Nr. 248 vom 24.10.2011.

den Grundsatzurteilen 370/2003⁷ und 37/2004⁸, dass für die Durchführung des Art. 119 itVerf ein Tätigwerden des staatlichen Gesetzgebers notwendig sei.⁹

Der sogenannte „federalismo fiscale“ setzt insbesondere ein Umdenken in den 15 Normalstatutsregionen und deren Gebietskörperschaften voraus. Die Geldflüsse vom Zentralstaat sollen Schritt für Schritt abgebaut und das lokale und regionale öffentliche Finanzwesen neu strukturiert werden. Die Sonderstatutsregionen legen gemäß ihren Autonomiestatuten in bilateralen Verhandlungen mit dem Staat ihren konkreten Beitrag zum Stabilitäts- und Solidaritätspakt fest (Art. 27 des Gesetzes Nr. 42/2009).¹⁰ Dieser Bericht klammert die Sonderstatutsregionen und autonomen Provinzen aus. Die Ausführungen beziehen sich auf die Normalstatutsregionen, deren Statute lediglich den Rang eines ordentlichen Parlamentsgesetzes besitzen (im Gegensatz zu den verfassungsrechtlich verankerten Autonomien der Sonderstatutsregionen).

2. Der finanzföderalistische *Governance*-Fahrplan: Wer, wie, mit wem, wofür?

Gesetzesvertretende Dekrete (GvD) sollen die wesentlichen Grundsätze zur Koordinierung des öffentlichen Finanz- und Steuerwesens, des Finanzausgleich und der Finanzautonomie der Gebietskörperschaften Italiens regeln. Verantwortlichkeit und Solidarität sind dabei zwei wichtige Grundsätze. Die derzeitige territoriale Finanzordnung ist zweifellos unter ausschließlicher Berücksichtigung des Solidaritätsgrundsatzes (Art. 2 itVerf) realisiert worden, im Zusammenspiel des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 itVerf) und des Grundsatzes der Einheit und Unteilbarkeit der Republik (Art. 5 itVerf). Um die gesamtstaatliche Koordinierung mittels des geplanten Standardkostenmodells durchführen zu können, sah die Finanzreform als ersten Schritt die Harmonisierung der Haushaltstruktur der jeweiligen Gebietskörperschaften vor. Das entsprechende GvD hätte in Anwendung des Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes Nr. 42/2009 innerhalb eines Jahres seit Inkrafttreten des Gesetzes erlassen werden sollen. Es ist jedoch bisher noch nicht geschehen (Stand: 31.03.2011). Bisher in Kraft getreten sind die GvD zum Domänenföderalismus (siehe Kapitel 2.1), zur Hauptstadt Rom¹¹, zum Standardbedarf (siehe Kapi-

7 Urteil 370/2003 des itVerfG, Abschnitt Nr. 7.

8 Urteil 37/2004 des itVerfG, Abschnitt Nr. 5.

9 Zur Rolle des italienischen Verfassungsgerichtshof als Quasi-Ersatzgesetzgeber infolge der jahrelangen Untätigkeit des Gesetzgebers vgl. *Alber/Zwilling/Valdesalici* 2010 (Fn. 5), S. 251 f.

10 Die fünf Regionen mit Sonderstatut (Aostatal, Friaul-Julisch Venetien, Trentino-Südtirol, Sardinien und Sizilien) verhandeln bilateral mit dem Staat. Vgl. für das Mailänder Abkommen (30.11.2009) in Bezug auf die Region Trentino-Südtirol (Provinzen Bozen und Trient) *Alber/Zwilling/Valdesalici* 2010 (Fn. 5), 254 f.

11 Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale, veröffentlicht im italienischen Amtsblatt Nr. 219 v. 18.09.2010. Das Dekret sieht für Rom den Status einer Stadtmetropole vor. Außerdem sieht es auch mehr Kompetenzen für Rom vor (u.a. in der Urbanistik, im Zivilschutz und Tourismus).

tel 2.2) und zum „Gemeindenföderalismus“¹². Ausständig sind das GvD zur Finanzautonomie auf Regionen- und Provinzebene und zur Bestimmung der Standardkosten im Gesundheitsbereich (siehe Kapitel 2.2), das GvD zur Harmonisierung der Haushaltsstruktur und das GvD zur Förderung des Südens (Kapitel 2.3). Auch jenes zum Finanzausgleich und zu bestrafenden und belohnenden Maßnahmen fehlt noch. Der Dekretsentwurf „Maßnahmen zur Bestrafung bzw. Belohnung der Regionen, Provinzen und Gemeinden“¹³ sieht Sanktionen und Prämien vor, um das Steuer- und Finanzwesen zu koordinieren, die wirtschaftliche Einheit Italiens zu respektieren und eine transparente Einnahmen- und Ausgabenpolitik zu betreiben.

Im Folgenden wird auf einige Aspekte einzelner GvD näher eingegangen, wobei auf die Entwicklung problematischer Dynamiken und Divergenzen hingewiesen wird, die einer konzertierten Umsetzung des Finanzföderalismus Stolpersteine in den Weg stellen. Überspitzt nachgefragt: Bietet die finanzföderalistische Reform wirklich die Möglichkeit, die auf ewig unvollendete Nation zu einigen?

2.1 Domänenföderalismus: Bürde oder Gelegenheit für die subnationalen Gebietskörperschaften?

Als erstes Dekret wurde jenes zum Föderalismus des öffentlichen Guts erlassen.¹⁴ Es enthält die Richtlinien zur Übertragung von Staatsgütern an Regionen, Provinzen, großstädtische Ballungsräume mit Sonderstatus und Gemeinden.¹⁵ Die Verwaltung öffentlichen Guts soll unentgeltlich an die subnationalen Gebietskörperschaften übertragen werden. Dabei gelten die Prinzipien der Subsidiarität, Angemessenheit und Gebietsbezogenheit. Die Verwaltung des öffentlichen Guts soll bürgernah¹⁶ der geeignetsten Entscheidungsebene zugewiesen werden, um u.a. die Haushaltsverschuldung abzubauen. Gemäß dem Prinzip der Vereinfachung können die Güter zweckentfremdet und deren Nutzung neu definiert werden. Die Staatsgüter können anteilsweise mehreren Gebietskörperschaften bzw. einem Liegenschaftsfonds zugewiesen werden, um finanzschwachen Gebietskörperschaften die Verwaltung der Güter zu erleichtern und kosteneinsparend bzw. im Interesse mehrerer beteiligter Gebietskörperschaften zu handeln. Des Weiteren sollen die Güter nach dem Konnexitätsprinzip (Ansiedlung von Aufgabenwahr-

12 Vgl. *Fraenkel-Haeberle, Cristina* 2011: Verfassungsrechtliche Schuldenbremsen und neue Haushaltsregeln in Italien, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, in diesem Band, S.255-267.

13 Ebenda. S. 263f.

14 GvD Nr. 85 vom 28.05.2010 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio), veröffentlicht im italienisches Amtsblatt Nr. 134 vom 11.06.2012.

15 Vgl. detailliert zum Dekret selbst *Fraenkel-Haeberle* 2011 (Fn. 12); im Folgenden kurze summarische Ausführungen zum Verständnis meiner Ausführungen zu governance-Aspekten.

16 Die Übertragung öffentlicher Güter und Grundstücke soll institutionell publik gemacht werden, die Bevölkerung beratend in den Entscheidungsprozess über die Nutzung der Güter mit ein gebunden werden (Art. 2 Abs. 4 GvD Nr. 85/2010).

nehmung und Ausgabenverantwortung auf derselben Ebene) verwaltet werden. Der Verkauf von Gütern unterliegt strikten Regeln des Schuldenabbaus.

Laut Bestandsaufnahme besteht das öffentliche Gut aus dem maritimen Staatsgut (Strände und Häfen regionalen Interesses), dem Wassergut (Flüsse, Seen, u.ä.), ungenutztem Militärstaatsgut (z.B. Kasernen), regionalen Flughäfen, Bergwerken und staatlichen Gebäuden (Art. 5 Abs. 1 des GvD Nr. 85/2010). Öffentliches Staatsgut und Kulturgüter von nationaler Bedeutung (internationale Flughäfen und Häfen) sowie Gebäude der staatlichen Verwaltung sind nicht übertragbar (Art. 5 Abs. 2 des GvD Nr. 85/2010).¹⁷ Um die Bestandsaufnahme der Liste der übertragbaren und nicht übertragbaren Güter zu bestimmen, wendete sich der Zentralstaat direkt an die Regionen mit der Aufforderung, sie mögen die Güter anzeigen. Jene haben jedoch versäumt, die betroffenen lokalen Gebietskörperschaften in den Prozess mit einzubeziehen. Daraus ergab sich eine verzerrte und unvollständige Bestandsaufnahme der Güter, die auf mehr oder weniger zuverlässigen Datensätzen fußt. Die Bürgermeister haben erst im Nachhinein Widersprüche in den Listen festgestellt. Das Problem war (und ist) auch qualitativer Natur: die Liste der übertragbaren Güter klammert strategische Güter aus und beinhaltet viele nutzlose und unverkäufliche Güter.¹⁸ Viele Gebietskörperschaften äußerten ihren Unmut darüber. Um wahrheitsgetreue Listen zu erstellen, wurde der Forderung seitens der Verbände der Provinzen und der Gemeinden entsprochen und eine gemeinsame Plattform errichtet. Die vom Zentralstaat vorgegebenen Listen konnten somit korrigiert werden. Aus der Bestandsaufnahme der übertragbaren und nicht übertragbaren Staatsgüter ergeben sich für die einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedliche Szenarien. Sie können Vorteile, aber auch Nachteile in sich bergen, je nach Anzahl der dort angesiedelten Staatsgüter und je nach Finanzkraft der Gebietskörperschaften. Ein Ausgleichsmechanismus hierfür ist nicht vorgesehen.

2.2 *Vom Kriterium der Ausgabenfortschreibung gen Standardkostenmodell*

Die Abkehr vom Kriterium der sogenannten „spesa storica“ (Ausgabenfortschreibung) hin zum Standardkostenmodell und die Bestimmung der „wesentlichen Leistungsstandards“¹⁹ gelten als die Grundprinzipien für die Neugestaltung der Finanzbeziehungen. Die Standardkosten und der Standardbedarf sind die qualitativen und quantitativen Elemente, die herangezogen werden müssen, um die Höhe der benötigten Geldmittel für die Finanzierung der Leistungen zu garantieren. In Anwendung des Art. 2 Abs. 2 f des Ermächtigungsgesetzes Nr. 42/2009 sieht die Regierung die Festlegung sogenannter

17 Die Liste der übertragbaren und nicht übertragbaren Güter und Grundstücke ist unter <http://benidellostato.agenziademanio.it/BeniPatrimoniali/index.php> einsehbar (Agentur der Domänenverwaltung „Agenzia del demanio“). Sie enthält 9.127 Immobilien, 9.832 Grundstücke und 70 kleinere Flughäfen (31.03.2011) im Gesamtwert von gut drei Milliarden Euro.

18 Beispielhaft wird die Liste von Neapel angeführt mit einer großen Anzahl von verwahrlosten Flugabwehrbunkern und Höhlen.

19 Als sog. „livelli essenziali delle prestazioni“ nennt das Ermächtigungsgesetz die Gesundheits- und Sozialdienste und das Bildungswesen (Artikel 117, Absatz 2, Buchstabe m) und p) itVerf).

Standardkosten pro Einwohner vor, berechnet anhand des Finanz-, Human- und Infrastrukturbedarfs. Die Kosten für Dienstleistungen sollen so landesweit gleich beziffert werden. Derzeit ist dies nicht der Fall. In der Übergangsphase muss auch dem infrastrukturellen Unterschied in den verschiedenen Gebietskörperschaften Italiens mittels Lastenausgleich Rechnung getragen werden: *ad hoc* und außerordentliche Maßnahmen sind für schwache Gebietskörperschaften und Gebietskörperschaften mit besonderen temporär bedingten Bedürfnissen vorgesehen (siehe Kapitel 2.3). Das Standardkostenmodell dient in einem nächsten Schritt auch dazu, den Ausgleichsfonds zu realisieren, der im gesamten Staatsgebiet ein Mindestmaß an öffentlichen Dienstleistungen für wesentliche Leistungen (insbesondere Gesundheit, Sozialdienste und Bildung) gewährleisten soll. Die Kostentragung anderer Dienstleistungen (z.B. im Kulturbereich) soll der Finanzausgleich nur sehr gering tangieren. Für deren vollständige Finanzierung ist die Gebietskörperschaft selbst zuständig. Auch hierfür muss zunächst festgelegt werden, wie viel eine vernünftige Ausgabe für eine bestimmte Dienstleistung ausmacht. Standardkosten für Dienstleistungen müssen beziffert werden – mit gleichen Werten im Norden und im Süden. Ebenfalls muss der Standardbedarf bestimmt werden. Das GvD Nr. 216/2010²⁰ enthält Bestimmungen zur Festlegung des Standardbedarfs von Gemeinden, Großstädten und Provinzen – jedoch nicht wie in Art. 2 Abs. 2 f des Gesetzes Nr. 42/2009 angeführt Bestimmungen zu den Standardkosten.²¹ Das GvD zielt darauf ab, den Standardbedarf der Gemeinden und Provinzen festzulegen, um graduell und definitiv das Kriterium der „spesa storica“ zu überwinden (Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 216/2010). Vorausgeschickt sei, dass das GvD nichts genaueres in Bezug auf die graduelle Überwindung des Kriteriums der historischen Ausgabenfortschreibung verlauten lässt. Der Zeitrahmen hierfür ist auf mehrere Jahre angelegt: im Laufe des Jahres 2011 soll der Standardbedarf festgelegt werden, welcher 2012 in Kraft tritt und mindestens ein Drittel der im GvD angeführten grundlegenden Aufgaben betrifft („funzioni fondamentali“, u.a. lokales Polizeiwesen, Schulwesen und zum Teil auch das Verwaltungswesen, Art. 3 GvD Nr. 216/2010). 2012 soll der Standardbedarf bestimmt werden, der 2013 in Kraft tritt und mindestens zwei Drittel der grundlegenden Aufgaben betrifft, und abschließend im Jahr 2013 soll der Standardbedarf festgelegt werden, der 2014 in Kraft tritt und alle grundlegenden Aufgaben betrifft (Art. 2 Abs. 5 GvD Nr. 216/2010).

Wie der Rechnungsmodus aussehen soll, ist noch ein Rätsel. Gemäß Art. 4 (Methode) des GvD Nr. 216/2010 wird zunächst eine Reihe allgemeiner Richtlinien aufgezählt (z.B. Identifizierung von Informationen mittels Datenbanken und Fragebögen, Analyse der Kosten, statistisches Indikatoren- und Abschätzungsmodells des Standardbedarfs). Überspitzt gelesen kommt man zum Schluss, dass einfach alle bisher vorhandenen

20 GvD Nr. 216 vom 26.11.2010 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), veröffentlicht im italienischen Amtsblatt Nr. 294 vom 17.12.2010. Für allgemeine Ausführungen vgl. *Jorio, Ettore* 2010: Il federalismo fiscale verso i costi standard, in: www.federalismi.it, Nr. 12 vom 16.06.2010.

21 Dies aufgrund mangelnder analytischer Buchführung des lokalen Verwaltungsapparats. Der Erlass des GvD zur Harmonisierung der Haushalte ist noch ausständig.

Daten statistisch verwertet werden. Wird es sich um eine Ansammlung und Verwertung unterschiedlicher buchhalterischer Daten handeln? Sollen jene den Ausgangspunkt für die Festlegung des Standardbedarfs darstellen? Wer kontrolliert die Zuverlässigkeit der Daten? Art. 5 des GvD Nr. 216/2010 beauftragt die Gesellschaft „Società per gli studi di settore-Sose S.p.A.“²², die Methode für die Identifizierung des Standardbedarfs vorzubereiten und Indikatoren zu bestimmen, welche *bedeutsam* sind für die Besonderheiten der Gemeinden und Provinzen. Die Frage, wie und ob ein Standard wirklich an seiner Bedeutsamkeit gemessen werden sollte, ist naheliegend. Die Arbeit der „Sose“ ist technischer Natur (Art. 5 Abs. 1 a GvD Nr. 216/2010) und wird vom Institut für Finanzwissenschaft und Lokalwirtschaft und der Ständigen Konferenz für die Koordinierung der öffentlichen Finanzen²³ wissenschaftlich betreut. Die „Sose“ soll in einem ersten Schritt Daten sammeln und ordnen; in einem zweiten Schritt soll sie den Standardbedarf festlegen. Dies beinhaltet unausweichlich auch eine politische Einschätzung der Dienstleistungen und wesentlichen Leistungen, da der Datensatz des Standardbedarfs nichts anderes ist als das Produkt der Multiplikation der Dienstleistungen und wesentlichen Leistungen mit den Standardkosten (Durchschnittswert, der die Pro-Kopf-Quote für die Dienstleistungen festlegt). Die Bestimmung des jeweiligen Standardbedarfs gemäß Art. 5 des GvD Nr. 216/2010 entspricht nicht dem Verfahren des Art. 2 des Gesetzes Nr. 42/2009. Die GvD sieht vier Schritte vor: 1. die Ausarbeitung der Methode (Art. 5 Abs. 1 a GvD Nr. 216/2010), 2. die Billigung der methodischen Vorgehensweise durch den Paritätischen Fachausschuss für die Durchführung des Finanzföderalismus²⁴ oder (auch) durch die Ständige Konferenz für die Koordinierung der öffentlichen Finanzen (Art. 5 Abs. 1 e GvD Nr. 216/2010), 3. die Bestimmung des Standardbedarfs durch die „Sose“ (Art. 5 Abs. 1 a GvD Nr. 216/2010), 4. Anwendung der Methode und des Standardbedarfs der einzelnen Gemeinden und Provinzen mittels ministeriellem Verwaltungsakt (eventuelle Einwände seitens des Zweikammerausschusses für die Durchführung des Finanzföderalismus und der zuständigen Parlamentskommissionen werden dabei nur beratend eingeholt; auch die Miteinbeziehung der Vereinigten Konferenz wird umgangen). Das Verfahren gemäß Art. 2 des Gesetzes Nr. 42/2009 findet demnach nur in der Verabschiedung des GvD Nr. 216/2010 Anwendung. Jenes

22 Die Sose-Aktiengesellschaft (88% Finanz- und Wirtschaftsministerium und 12% Banca d'Italia) arbeitet im Bereich sektoraler Wirtschaftsstudien mit der Zielsetzung, die Wirtschaftskraft und Profite von Unternehmen unter Berücksichtigung des ökonomischen Umfelds und der organisatorischen Ausrichtung zu beurteilen. Vgl. www.sose.it/portal/portal/sose/Home (28.03.2011).

23 Die Ständige Konferenz für die Koordinierung der öffentlichen Finanzen soll in Anwendung des Art. 5 des Gesetzes Nr. 42/2009 über die neue Finanzordnung wachen und u.a. die Angemessenheit der den einzelnen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehenden Finanzmittel überprüfen (Dekretsentwurf Maßnahmen zur Bestrafung und Belohnung sowie der Ernennung der Ständigen Konferenz für die Koordinierung der öffentlichen Finanzen, Art. 13, 14, 15, 16 und 17). Dieses Organ soll im Gegensatz zu den anderen Kommissionen und Fachausschüssen zur Durchführung des Finanzföderalismus permanenter Natur sein.

24 Er besteht aus 30 Experten (15 vom Staatsdienst, 15 aus der lokalen Verwaltung), gehört dem Finanz- und Wirtschaftsministerium an und agiert im Rahmen der Ständigen Staat-Regionen Konferenz.

wiederum beraubt das Parlament und die Vereinigte Konferenz ihrer Rolle im konzentrierten Föderalisierungsprozess, derer sie ursprünglich gemäß Art. 2 des Gesetzes Nr. 42/2009 zuteil wurden.

Ob die Ergebnisse der „Sose“ für alle nachvollziehbar sein oder ob sie neue Gräben in Italien aufreißen werden, wird man sicherlich in den Medien lesen können. Gelingt die Identifizierung des Standardbedarfs, bleibt die Frage offen, in welcher Art und Weise man vom Kriterium der historischen Ausgabenfortschreibung abkommt. Die Gebietskörperschaften werden nicht verpflichtet, den errechneten Standardbedarf im Verhältnis zu betrachten mit den historischen oder aktuellen Ausgaben; ebenfalls sieht das Gesetz nichts in Bezug auf einen Vergleich zu benachbarten und anderen Gebietskörperschaften vor. Somit kommt man der Forderung der Nutzung des Standardbedarfs als Vergleichs- und Beurteilungsparameter des *modus operandi* der öffentlichen Verwaltung(en) nicht nach (Art. 2 Abs. 2 f des Gesetzes Nr. 42/2009). Außerdem müsste der Standardbedarf des staatlichen Verwaltungsapparats auch mit derselben Objektivität bewertet werden – angefangen bei der unverständlich hohen Staatsverschuldung bis hin zu anderen Zentraldiensten, um zu vermeiden, dass die daraus resultierenden Asymmetrien Anlass zu politischen Schwierigkeiten geben (man lese Regierungsohnmacht oder Unregierbarkeit).²⁵

Von großer Bedeutung für die gesamte Reform ist die Neuregelung der Finanzierung des Gesundheitswesens,²⁶ also der Übergang zum Standardkostenmodell für Gesundheitsleistungen und die Abkehr vom Kriterium der Ausgabenfortschreibung (finanziert durch staatliche Finanzzuweisungen).²⁷ Derzeit machen die Ausgaben im Gesundheitswesen in den Regionen mit Normalstatut zirka 80% aller ihrer Kosten aus, wobei die einzelnen Dienstleistungen sehr unterschiedlich beziffert sind in den einzelnen Regionen. Der Entwurf des gesetzesvertretenden Dekret (GvDE) zu Standardkosten und Standardbedarf im Gesundheitswesen²⁸ wurde vom parlamentarischen Zweikammerausschuss für die Durchführung des Finanzföderalismus²⁹ am 24. März 2010 gebilligt. Viele der in den Art. 20-24 des Dekretentwurfs enthaltenen Bestimmungen sind kein

25 Vgl. *Bassanini, Franco* 2010: Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione, in: www.astrid-online.it (31.03.2011).

26 Italien besitzt ein staatliches beitragsfinanziertes Gesundheitswesen (SSN – servizio sanitario nazionale), welches jedoch faktisch hauptsächlich über Steuertransfers finanziert wird. Das Gesundheitsministerium legt den Gesundheitsplan fest und verwaltet den Solidaritätsfonds (Transferzuweisungen für schwache Regionen). Der öffentliche Gesundheitsdienst selbst ist jedoch dezentral organisiert. Die regionalen Verwaltungen haben die weitgehende Autonomie in Gesundheitsfragen. So erstellen sie einen Dreijahresplan und verteilen die Finanzmittel lokal.

27 Vgl. *Fraenkel-Haeberle* 2011 (Fn. 12).

28 „Schema di decreto in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario“; die Ausführungen beziehen sich auf die Art. 20, 21 und 22 des Dekretsentwurf.

29 Für die Umsetzung des Finanzföderalismus sieht das Gesetz Nr. 42/2009 die Einbindung von Kommissionen und Fachausschüssen vor. Art. 3 des Gesetzes Nr. 42/2009 sieht vor, dass die Entwürfe der GvD zusammen mit einem Fachbericht mit einer finanziellen Folgenabschätzung dem Ausschuss zur Stellungnahme vorgelegt werden. Vgl. hierzu *Alber/Zwilling/Valdesalici* 2010 (Fn. 5), S. 250 f.

Neuland, sondern im Pakt für das Gesundheitswesen 2010 bis 2012³⁰ enthalten (Festlegung des gesamtstaatlichen Gesundheitsbedarf und Einführung eines Kontrollsystems der Kostenfaktoren im Sinne einer Selbstbewertung auf regionaler Ebene). Der GvDE legt fest, dass das neue System der Finanzierung des Gesundheitswesens 2013 in Kraft treten soll. Das Dekret *in itinere* sieht zusätzlich vor, dass die Ergebnisse des im Pakt eingeführten Kontrollsystems zur Identifizierung von Paraderegionen (*regioni migliori*) dienen soll. Jene sollen als Arbeitsgrundlage zur Erstellung der regionalen Standardkosten im Gesundheitsbereich herangezogen werden, also für die Errechnung der Pro-Kopf-Ausgabe für Dienstleistungen im Gesundheitswesen (kollektive Betreuung bzw. Fürsorge, Krankenhausbetreuung, Betreuung auf Bezirksebene). Ab 2013 soll der gesamtstaatliche Gesundheitsbedarf jährlich nach makroökonomischen Kriterien ermittelt werden (Art. 21 Abs.1 GvDE) und der Verteilungsplan des nationalen Gesundheitsfonds entsprechend neu geregelt werden. Das Gesundheitsministerium ermittelt im Einvernehmen mit dem Finanz- und Wirtschaftsminister und der Ständigen Staat-Regionen Konferenz die regionalen Standardkosten und den Standardbedarf (Art. 22 Abs. 1 GvDE). Der Standardbedarf der einzelnen Regionen und Autonomen Provinzen soll dabei mittels Anwendung der Standardkosten (Durchschnittswert zwischen drei Benchmark-Regionen) bestimmt werden (Art. 22 Abs. 4 GvDE). Der Entwurf des GvD sieht somit folgendes Verfahren vor: 1. Ermittlung der drei Benchmark-Regionen, 2. Festlegung der Standardkosten und 3. Anwendung der Standardkosten auf das gesamte Staatsgebiet. Die Ständige Staat-Regionen Konferenz wählt die drei Benchmark-Regionen aus. Zur Auswahl stehen fünf Regionen, die zuvor vom Gesundheitsministerium in Absprache mit dem Wirtschaftsministerium ausgewählt wurden. Zur Ermittlung der fünf Regionen werden die Kriterien der „ökonomischen Ausgeglichenheit“ (Haushaltsausgleich), der Qualität, der Angemessenheit und der Leistungsfähigkeit in der Gesundheitsversorgung (Art. 22 Abs. 5 GvDE) herangezogen. Als ökonomisch ausgeglichen gelten jene Regionen, deren Leistungsfähigkeit in der Gesundheitsversorgung in Bezug auf die vom nationalen Gesetzgeber vorgesehene ordentliche Finanzierung qualitätsmäßig hochwertig, effizient und angemessen ist.³¹ Nach welchen Kriterien die Rangliste der fünf Regionen erstellt wird, steht noch nicht fest. Die Berechnung der Standardkosten erfolgt unter Berücksichtigung mehrerer Faktoren wie u.a. die Gewichtung der Altersstufen und außerordentlicher regionaler Finanzierungsmaßnahmen für Für- und Vorsorgeleistungen, die nicht in den Bereich der wesentlichen Leistungsstandards hineinfallen. Die Verteilung des nationalen Gesundheitsfonds erfolgt auf der Grundlage des Prozentsatzes des Standardbedarfs einer jeden Region; dieser wird errechnet durch die Anwendung der Standardkosten der drei Benchmark-Regionen auf

30 „Patto per la Salute“ (03.12.2009), veröffentlicht im italienischen Amtsblatt Nr. 3 vom 05.01.20123.

31 Ein ministerieller Verwaltungsakt (DPCM, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) definiert Bemessungsindikatoren für die Qualität, die Effizienz und die Angemessenheit (im Einvernehmen mit der Ständigen Staat-Regionen-Konferenz). Es ist anzunehmen, dass die Indikatoren jene des Pakts für das Gesundheitswesen sein werden (Abkommen, Art. 2 Abs.2): u.a. Personalkosten, Anzahl und Länge der Krankenhausaufenthalte, Pro-Kopf-Ausgabe für Grundfürsorge, Pro-Kopf-Ausgabe im Bereich der Pharmazie usw.

alle Regionen und autonomen Provinzen (Verhältnis zwischen Standardbedarf der Region und Summe des Standardbedarfs aller Regionen).

2.3 Maßnahmen zum Abbau des sozio-ökonomischen Nord-Süd-Gefälles

Standortnachteile wirtschaftlich schwächerer Regionen sollen gemäß Art. 16 des Gesetzes Nr. 42/2009 abgebaut werden. Hierfür sieht Art. 2 des Dekretsentwurfs³² die Einrichtung eines Fonds für wirtschaftliche Entwicklung und territoriale Kohäsion vor. Die Finanzmittel im Fonds für wirtschaftliche Entwicklung und Kohäsion sollen helfen, sozio-ökonomische Ungleichheiten in Italien aus dem Weg zu schaffen, also die regionalen Disparitäten im Lebensstandard auszugleichen und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern.³³ In Zusammenhang mit dem Piano Sud³⁴ sollen die darin vorgesehenen Maßnahmen zur Beseitigung der Ungleichgewichte führen. Der Fonds soll Infrastrukturprojekte wie auch Maßnahmen bezüglich geistige Güter finanzieren. Die Ressourcen des Fonds bestehen aus Finanzmitteln der EU-Strukturfonds und deren nationalen Ko-Finanzierungen sowie aus Ausgaben für die Wirtschaftsentwicklung, die nach dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit³⁵ (Art. 2 a GvDE) und nach dem Kriterium der mehrjährigen Planung (Art. 2 b GvDE) vergeben werden. Des Weiteren sind die Finanzmittel zweckgebunden und müssen unter Beachtung des Additionalitätsprinzip (Art. 2 c GvDE) verwaltet werden: der Fonds fungiert als Zusatzfinanzierung und darf deshalb die Ausgaben für ordentliche Spesen nicht unterstützen. Der Verteilungsschlüssel für die Finanzmittel lautet: 85% für den *Mezzogiorno* und 15% für die Regionen in Zentral- und Norditalien. Für die Koordinierung des Fonds ist der Minister für die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion zuständig (im Einvernehmen mit dem Finanz- und Wirtschaftsministerium). Der Minister schließt mit den jeweiligen Regionen und Verwaltungen einen sogenannten „institutionellen Entwicklungsvertrag“ (Art. 6 GvDE) ab, welcher die Ressourcen zweckbindet und die detaillierten Bestimmungen der zu treffenden Maßnahmen beinhaltet (Zeitraumen, Verantwortlichkeit etc.). Im Falle der Untätigkeit oder der Missachtung jenes Vertrags steht es der Zentralregierung zu, die Ausführung der Maßnahme jenen Verantwortlichen zu entzie-

32 „Schema di decreto in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali“ (derzeit in Untersuchung im Zweikammerausschuss).

33 Zum Beispiel sind die Ausgaben im Bildungsbereich im Süden Italiens um 30% geringer im Vergleich zum Durchschnittswert als jene im Zentrum oder Norden (+12%). Große Unterschiede gibt es auch in den Ausgaben im Sozialbereich. Vgl. *Costi, Bruno* 2010: *Federalismo: rischi e opportunità di una riforma che rivoluziona la finanza pubblica*, in: *Economia italiana*, rivista 2010/3, S. 735-757.

34 Der Piano Sud wurde letzten November verabschiedet (Gesamtwert 100 Milliarden Euro). Er beinhaltet u.a. Maßnahmen in den Bereichen: Infrastruktur, Umwelt, öffentliche Güter, Weiterbildung und Schulwesen, Wettbewerbsfähigkeit, Sicherheit und Rechtsmäßigkeit, Arbeit und Landwirtschaft.

35 Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit hat sich parallel zu den verschiedenen Phasen der Einführung des italienischen Regionalismus entwickelt. Es beeinflusst die gesamten Vorschriften und Verfahren zur Regelung der Beziehungen zwischen regionalen und staatlichen Kompetenzen. Vgl. hierzu *Woelk, Jens* 1999: *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht*, Baden-Baden.

hen und einer kommissarischen Verwaltung zu unterstellen (Art. 6 Abs.6 GvDE). Das GvDE gibt nur allgemeine Richtlinien vor. Art. 7 verweist auf weitere GvDE für das *fine tuning* in Anwendung des Art. 16 des Gesetzes Nr. 42/2009. Die Frage, inwiefern die Ermächtigung an die Regierung zur Umsetzung des Finanzföderalismus nach dem Erlass der ersten GvDs als ein elastisches Konzept angesehen werden kann, sorgt derzeit kaum für Schlagzeilen. Im Sinne einer effizienten *governance* wäre auch eine Zusammenlegung (oder zumindest konzertierte Einrichtung) des Fonds für wirtschaftliche Entwicklung und Kohäsion mit den Bestimmungen zum infrastrukturellen Finanzausgleichssystems sinnvoll. Kritik verdient außerdem der *top-down* Ansatz: die vorgesehene Kapitalzuführung garantiert keine Sicherheit in Bezug auf eine langjährige strategische Planung auf lokaler Ebene.

3. Die politische Polarisierung rund um den Finanzföderalismus

Die Umsetzung des Finanzföderalismus ist geprägt durch die Polarisierung als politisches Konzept der Machterhaltung. Bei den Wahlen 2008³⁶ standen sich zwei politische Lager gegenüber: die Demokratische Partei (PD) und das Volk der Freiheit (PdL).³⁷ Beide Lager plädierten für eine Vereinfachung des politischen Systems Italiens. Das Phänomen der Parteienzersplitterung schien überwunden und ein bipolares System kristallisierte sich heraus. Mit der Stärke der Regierungsmehrheit sollte die Umsetzung des Finanzföderalismus erreicht werden, Hauptanliegen der Lega Nord. Die Regionalwahlen 2010,³⁸ welche den Erfolg der Regierungskoalition bestätigten, verdeutlichten aber auch die Unstimmigkeiten zwischen dem Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi und dem Präsidenten der italienischen Abgeordnetenkammer Gianfranco Fini. Im Juli 2010 kam es zum endgültigen Bruch: Gianfranco Fini wurde aus dem Volk der Freiheit ausgeschlossen und gründete die Zukunft und Freiheit für Italien (FLI).

Beendet war das scheinbar vereinfachte bipolare System. Italien zeigt sich in politische Lager gespalten, die in Bezug auf Solidarität und Umsetzung des Finanzföderalismus unterschiedlicher Meinung sind. Die Lega Nord verdankt dem Reformprozess den politischen Erfolg und pocht auf einen „Föderalismus der variablen Geometrie“, sodass der Norden den Süden nicht mehr mit finanzieren muss. Das Volk der Freiheit versucht, die Bedürfnisse des Nordens und des Südens unter einen Hut zu bringen. Das Mitte-Links Lager ist zersplittert. Gianfranco Fini versucht, neue Koalitionen zu finden. Eine exzessive Politisierung des Finanzföderalismusreformprozesses zu Lasten einer *gemein-*

36 Zu den Parlamentswahlen im April 2008, deren Ergebnissen und dem veränderten politischen System (mit starken Zugewinnen für die Lega Nord) siehe *Palermo, Francesco/Woelk, Jens* 2008: Die italienischen Regionen zwischen Richtungswahl, Europafähigkeit und mehr Autonomie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 330-351.

37 Die rechtsnationale Alleanza Nazionale von Gianfranco Fini hat sich am 29.03.2009 gemeinsam mit Berlusconis größerer Forza Italia in die Einheitspartei „Volk der Freiheit“ (PdL) zusammengeschlossen. Berlusconi wurde per Akklamation zum Parteivorsitzenden gewählt.

38 Vgl. *Alber/Zwilling/Valdesalici* 2010 (Fn. 5), S. 257 f.

sam durchdachten Umsetzung ist unausweichlich. Dabei rückt das Phänomen der „Abgeordnetenmobilität zwischen Mehrheit und Opposition“³⁹ in den Vordergrund und verdeutlicht die Personenbezogenheit der Politik in Italien. Diese Personenbezogenheit und die Anwendung der Verwandlungskunst sind ebenfalls akzentuiert durch das Wahlrecht, das die stärkste politische Gruppe begünstigt und die Auswahl der Kandidaten den Parteien überlässt (starre Listen).⁴⁰ Die Verantwortung gegenüber der Wählerschaft zur Umsetzung des Wahlversprechens wird demnach oft zweitrangig.

Einer der politischen Höhepunkte 2010 war das gescheiterte Misstrauensvotum am 14. Dezember 2010. Silvio Berlusconi ging siegreich aus dem Prestigeduell mit Gianfranco Fini hervor.⁴¹ Lange Debatten um Neuwahlen folgten. Solche fürchtete die Lega Nord nach dem Erfolg der Regionalwahlen 2010 nicht. Vehement wurde auch der Rücktritt des Kammerpräsidenten Gianfranco Fini gefordert, da jener mit den Stimmen der Mitte-Rechts Koalition zum Präsidenten der Abgeordnetenkammer gewählt worden war. Zwei Tage nach der Wahl gründete Gianfranco Fini den Pol der Nation. Der Pol der Nation ist ein neues Oppositionsbündnis im Sinne einer Föderation der Zentrumsparteien und besteht aus etwa 100 Parlamentariern.⁴² Laut einer Umfrage würde Mitte-Links derzeit 41% Zustimmung erreichen (PD 26%, andere 15%), Mitte-Rechts 42% (davon PdL 28,5%, Lega Nord 10,8%, andere 2,7%) und der Pol der Nation 12,5% (UDC 6,5%, FLI 4,9% API 1,1%).⁴³ Knapp ein Viertel der Befragten würde sich jedoch nicht an vorgezogenen Wahlen beteiligen. Der Pol der Nation würde bei Neuwahlen somit zum Zünglein an der Waage im Parlament werden.

Im veränderten politischen Klima scheint eine *gemeinsame* Umsetzung des Finanzföderalismus ein Kraftakt zu sein. Zeugnis dafür sind die heftigen Diskussionen auf Regierungsebene und jene zwischen dem Zentralstaat und den Interessensvertretern der subnationalen Gebietskörperschaften (z.B. der Gemeindenverband und der Verband der Provinzen). Beispielhaft für die Unstimmigkeiten auf Regierungsebene war das Verfahren rund um den Erlass des GvD zur Steuer- und Finanzautonomie der Gemeinden. Am 3. Februar 2011 kam es im parlamentarischen Zweikammerausschuss für die Durchfüh-

39 Zum derzeitigen Stand betrifft es gut 100 Abgeordnete. Vgl. hierzu den Kommentar von Lippolis, Vincenzo 2011: La XVI Legislatura tra bipolarismo in affanno, neotrasformismo e partiti personali, in: www.federalismi.it, Nr. 2 vom 26.01.2011.

40 Gesetz Nr. 270/2005; vgl. hierzu Cosulich, Matteo 2010: Repräsentative Demokratie in Italien, in: Gamper, Anna (Hrsg.): Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel, Wien, New York, S. 93-116.

41 In der Abgeordnetenkammer stimmten 314 Parlamentarier für den Regierungschef. 311 dagegen. 162 Senatoren sprachen sich für, 135 gegen die Regierung aus. Die Fini-Abgeordneten Giulia Bongiorno und Giulia Cosenza sowie die Abgeordnete der Demokratischen Partei (PD) Federica Mogherini waren hochschwanger ins Parlament gekommen – teilweise im Rollstuhl.

42 Zum „Polo per la Nazione“ gehören „Zukunft und Freiheit für Italien“ (FLI - Gianfranco Fini), „Union der Christdemokraten und Zentrumsdemokraten“ (UDC - Pier Ferdinando Casini), „Allianz für Italien“ (API - Francesco Rutelli) und die „Bewegung für die Autonomie“ (MPA - Raffaele Lombardo).

43 Istituto Demopolis (Zeitraumen der Umfrage, 19.03.2011-21.03.2011); vgl. hierzu www.demopolis.it (31.03.2011).

rung des Steuerföderalismus zu einer Pattsituation. Die Hälfte der 30 Mitglieder lehnten den Entwurf des „Gemeindenföderalismus“ ab, der den Gemeinden eine größere Steuer- und Finanzautonomie bringen sollte. Der Ministerrat hat am selben Abend trotz des negativen Urteils in einer außerordentlichen Sitzung den Dekretsentwurf neu aufgelegt und verabschiedet. Am darauffolgenden Tag weigerte sich Staatspräsident Giorgio Napolitano, das Dekret zu unterzeichnen. In seinem Schreiben teilte der Staatspräsident mit, dass er das Dekret nicht annehmen könne, da die rechtlichen Bedingungen nicht gegeben seien. Das Dekret müsse dem Parlament vorgelegt werden (in Anwendung des Art. 2 Abs. 3 und 4 des Gesetzes Nr.42/2009). Die Rolle des Parlaments in der Umsetzung des Finanzföderalismus wurde somit als zentral gewertet.

Die Finanzföderalismusreform spaltet scheinbar auch die Öffentlichkeit. Während der Norden Italiens die Reform begrüßt (67%), ist man im Zentrum (40%) und im Süden (18%) besorgt. Laut einer Umfrage sprechen sich 45% der Bürger für die Finanzföderalismusreform aus, 44% dagegen; 11% der Befragten enthalten sich der Stimme.⁴⁴ Die Ergebnisse spiegeln ein gespaltenes Italien wider. 41% der Befragten meinen, dass der Finanzföderalismus ein Risiko für die Einheit Italiens darstellt, 46% sehen dies anders. Die Frage, ob es sich in Italien um eine auf ewig unvollendete Nation handelt, müsse demnach zunächst mit einem *Jein* beantwortet werden. Im Endeffekt handelt es sich bei der Finanzreform auch um eine Reform, die von oben herab entschieden wird (wie jene bei der Einigung im Jahr 1861).

Eine Besonderheit des italienischen Finanzföderalismus ist sicherlich dessen wirtschaftliche Natur. Denn in Italien scheint der Föderalisierungsprozess insbesondere als Instrument für die Haushaltssanierung und Erneuerung von Verwaltung, Politik und Institutionen zu dienen. In anderen Staaten sind dies die Folgen des Föderalismus, nicht die Ursache.⁴⁵ Gelingt der Spagat zwischen Eigenverantwortung und Solidarität im polarisierten Italien nicht, werden die zentrifugalen Kräfte auf Regierungsebene die Oberhand gewinnen. Erst nach der Umsetzung der Finanzföderalismusreform will die Regierung die Steuerreform in Angriff nehmen. Diese soll bis Ende der Legislaturperiode im Jahr 2013 erfolgreich über die Bühne gehen. In Anlehnung an Seneca bleibt zu hoffen, dass die Regierung(en) den Hafen kennen, in den sie segeln wollen. Ansonsten wird nämlich jeglicher Wind kein günstiger sein. Derzeit werden unter Zeitdruck die zur Umsetzung des Finanzföderalismus notwendigen Ausführungsdekrete erlassen, jedoch nicht in einem einheitlich gemeinsam durchdachten Reformkonzept.

44 Istituto Demopolis (Zeitraumen der Umfrage: 19.03.2011 bis 21.03.2011); vgl. hierzu www.demopolis.it (31.03.2011).

45 Vgl. *Palermo, Francesco* 2011: Fiscalità locale: i nodi irrisolti, in: *Consumatori, Diritti e Mercato*, Nr. 1/2011, S. 31-38, hier 32-33.

Verfassungsrechtliche Schuldenbremsen und neue Haushaltsregeln in Italien

Cristina Fraenkel-Haeberle

1. Prämissen

Die „Schuldenbremse“ ist in Deutschland bekanntlich seit über einem Jahr ein fester Bestandteil der Finanzverfassung und mit der Föderalismusreform II von 2009¹ untrennbar verbunden. Mit dieser Bezeichnung wurde auf Verfassungsebene eine Regelung eingeführt, die zur Eindämmung von Haushaltsnotlagen beitragen soll. Dabei wurde eine gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder ab dem Haushaltsjahr 2011 geschaffen. Danach können die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich nicht mehr durch Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden.² Ausnahmen sind nur in spezifischen Fällen möglich.³ Ein neu zu gründender Stabilitätsrat⁴ – als Überwachungsorgan zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – soll die Haushaltsführung von Bund und Ländern, insbesondere auch die Konsolidierungsschritte von Seiten der Empfängerländer, beaufsichtigen.⁵ Anhand dieser kurzen Darstellung wird klar ersichtlich, dass in Deutschland ziemlich detaillierte Bestimmungen in diesem Bereich eingeführt wurden.

In Italien ist die Situation anders gelagert, da die Gestaltung der Finanzregelung zwischen dem Staat, den Regionen und den anderen lokalen Gebietskörperschaften nach bundesähnlichen Kriterien (sog. „Fiskalföderalismus“) erst am Anfang ihrer Umsetzung steht und sich die einschlägigen Vorschriften noch in der Ausarbeitung befinden. Aufgrund der Verstärkung des unionsrechtlichen Stabilitätspakts und der damit verbundenen Notwendigkeit, europäische Sanktionen und die Gefahr des Verlustes europäischer Finanzmittel zu vermeiden sowie aufgrund der Tatsache, dass die Verhinderung von Haushaltsnotlagen nach dem Beispiel Griechenlands und Irlands auch im hochverschul-

- 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 in: *Bundesgesetzblatt* (BGBl.) I, S. 2248-2250.
- 2 Art. 109 Abs. 3 u. Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG. Zulässig ist nur eine Kreditfinanzierung in Höhe von max. 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Übergangsregelungen gelten bis 2016 bzw. 2020 (Art. 143d GG).
- 3 Ein konjunktureller Ausgleich ist zulässig, solange eine symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung gewährleistet bleibt, wozu ein Kontrollkonto zu errichten ist (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 2 u. 3 GG). Eine Ausnahmeregelung (Überschreiten der Kreditobergrenzen) ist im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 115 Abs. 2 Satz 6 GG).
- 4 Art. 109a GG.
- 5 *Seckelmann, Margrit* 2009: Renaissance der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II?, in: *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV), Jg. 62, Nr. 18, S. 747-757, hier S. 755; *Tappe, Henning* 2009: Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, in: *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV), Jg. 62, Nr. 21, S. 881-890, hier S. 886 f.

deten Italien Sorgen bereitet, wurde mit der Fiskalföderalismusreform dem Kriterium der Kosteneindämmung besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

2. Zur verfassungsrechtlichen Finanzregelung in Italien

Durch die Reform von 2001⁶ war bekanntlich ein wesentlicher Teil der Verfassung über die Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den übrigen Gebietskörperschaften radikal neu gefasst worden. In diesem Kontext hat lediglich ein einziger Artikel der Verfassungsnovelle von 2001 (Art. 119 Verf.) eine ansatzweise Neuregelung der Finanzbeziehungen eingeführt. Laut diesem Artikel können alle Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen, Großstädte mit Sonderstatus und Gemeinden) im Einklang mit der Verfassung und mit den Prinzipien der steuerlichen und finanztechnischen Koordination über eigene Einnahmen und Ausgaben verfügen, mit denen sie die Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsgebiet finanziell vollständig abzudecken haben. Vorgesehen ist außerdem die gesetzliche Einführung eines Fonds für den (vertikalen) Finanzausgleich für die Gebiete mit geringerer Steuerkraft pro Einwohner sowie die Möglichkeit der Zuweisung von zweckgebundenen Zusatzmitteln für besondere Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in strukturschwachen Gebieten durch den Staat.

Der letzte Absatz von Art. 119 enthält schließlich die „italienische Schuldenbremse“: Er verbietet den Gebietskörperschaften die Aufnahme von Schulden zur laufenden Finanzgebarung und erkennt ihnen ein eigenes Vermögen nach Maßgabe eines zu erlassenden Staatsgesetzes zu. Dieses Gesetz (Nr. 42) wurde erst acht Jahre nach dieser Verfassungsreform am 5. Mai 2009 verabschiedet.⁷ Somit wurde ein wesentlicher Schritt zur Umsetzung des Fiskalföderalismus getan. Nachdem die Verfassungsreform den italienischen Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen, Großstädte mit Sonderstatus und Gemeinden) weitaus umfangreichere Befugnisse im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltung übertragen hatte, war es nun an der Zeit, auch die Finanzbeziehungen grundlegend neu zu gestalten.

3. Die Ziele des Fiskalföderalismus

In Anwendung der erwähnten Verfassungsgrundsätze war man durch die Fiskalföderalismusreform in erster Linie darum bemüht, die Asymmetrie zwischen Steuererhebung und Ausgabenhöhe zu beseitigen. Bisher bestanden die Finanzbeziehungen zwischen dem Zentralstaat und den substaatlichen Einheiten hauptsächlich aus staatlichen Transferleistungen, also einem System, das eine Verantwortungsübernahme seitens der Empfänger der Finanzleistungen nicht förderte. Daher wurde beschlossen, die staatlichen

6 Legge Costituzionale/Verfassungsänderndes Gesetz Nr. 3 vom 18.12.2001, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.)/Italienisches Amtsblatt Nr. 248 vom 24.10.2001.

7 Gesetz (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) Nr. 42 vom 5.05.2009, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.)/Italienisches Amtsblatt Nr. 103 vom 6.05.2009.

Finanzzuweisungen durch das Prinzip der Gebietsbezogenheit der lokalen Steuern und der Beteiligung am Aufkommen der Staatssteuern zu ersetzen. Durch diese bürgernähere Regelung wollte man außerdem vermehrt dem demokratischen Prinzip „No taxation without representation“ Rechnung tragen.

Das Thema war übrigens bereits vor der Verfassungsänderung aktuell geworden, da im Rahmen der Reformen von Minister Bassanini Ende der neunziger Jahre ein Ermächtigungsgesetz⁸ verabschiedet wurde, dessen Überschrift folgendermaßen lautete: „Bestimmungen über Finanzausgleich, Rationalisierung und Steuerföderalismus“. Auf dieser Grundlage war ein Gesetzesvertretendes Dekret⁹ erlassen worden, das einen Ausgleichsfonds, wenn auch beschränkt auf das Gesundheitswesen für Zwecke der überregionalen Solidarität, vorgesehen hatte. In diesem Regelwerk wurde zum ersten Mal vom Prinzip der ständigen Fortschreibung bisher getätigter Ausgaben (sog. „Kriterium der historischen Ausgaben“) im Gesundheitswesen Abstand genommen und eine Pro-Kopf-Quote für die Gesundheitsleistungen verankert. Diese Größe bezeichnet die Geldmittel, die ein effizientes und nach Wirtschaftlichkeitskriterien geführtes Gesundheitswesen pro Kopf binden darf. Dieses Kriterium spielt auch wieder in der aktuellen Reform eine maßgebliche Rolle und unterscheidet sich vom Stabilitätspakt dahingehend, dass dieser prozentmäßige Grenzen für die Kostenzunahme vorsieht.¹⁰

Ebenfalls in diesem Gesetzesvertretenden Dekret wurde das Prinzip der Festlegung der für jede Region anfallenden „Standardkosten“ verankert. Durch die Verfassungsreform von 2001 kam das Kriterium der „wesentlichen Leistungen“¹¹ hinzu, die nach Maßgabe der Verfassung im gesamten Staatsgebiet gewährleistet werden müssen und deren Kosten durch den Finanzausgleich vollständig abzudecken sind. Nach diesen zwei Grundsätzen hatte sich also der Finanzausgleich zu richten. Als wesentliche Leistungen nennt das Gesetz 42/2009 die Gesundheits- und Sozialdienste, das Bildungswesen und, wenn auch in abgeschwächter Form, den öffentlichen Personennahverkehr. Deren Finanzierung soll aufgrund der zu berechnenden Standardkosten pro Einwohner erfolgen die anhand des Finanz-, Human- und Infrastrukturbedarfs zu berechnen sind. Die anderen regionalen Dienstleistungen, wie z. B. die kulturellen Tätigkeiten und die Aufwertung der Kulturgüter, sollen hingegen nur teilweise durch den Finanzausgleich kompensiert werden, da deren vollständige Finanzierung der regionalen Autonomie überlassen

8 Gesetz (Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale) Nr. 133 vom 13.05.1999, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (G.U.)/*Italienisches Amtsblatt* Nr. 113 vom 17.05.1999.

9 Gesetzesvertretendes Dekret (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) Nr. 56 vom 18.02.2000, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (G.U.)/*Italienisches Amtsblatt* Nr. 62 vom 15.03.2000.

10 Siehe dazu ausführlicher *Fraenkel-Haeberle, Cristina* 2009: Italienische Finanzföderalismusreform unter Dach und Fach, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Jg. 62, Nr. 21, S. 904-907, hier S. 904; *Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin/Valdesalici, Alice* 2010: Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 245-259, hier 246 f.

11 Art. 117 Abs. 2 Buchst. m Verf.

ist. Aus dieser Konstellation ergibt sich ein „doppelter“ regionaler Finanzausgleich. Er soll auf der einen Seite eine vollständige Finanzierung der Grunddienstleistungen sicherstellen. Bei den anderen regionalen Dienstleistungen wird hingegen keine hundertprozentige Abdeckung durch den Staat gewährleistet. Finanzautonomie bedeutet in diesem Fall für die Regionen entweder Kosteneinsparung oder Erhöhung des regionalen Steuerdrucks.

4. Die sieben „Anomalien“ des italienischen Fiskalföderalismus

Aufgrund der fachlichen Komplexität des ausgeführten Fragenkreises wurde bei der Umsetzung des Fiskalföderalismus die Technik der parlamentarischen Ermächtigung gewählt: Innerhalb von vierundzwanzig Monaten nach Inkrafttreten des Ermächtigungsgesetzes Nr. 42/2009 soll die Regierung mehrere Gesetzesvertretende Verordnungen erlassen, die gemäß Art. 119 Verf. den Steuerföderalismus umsetzen. Das Parlament soll jedoch nicht ausgeschaltet werden, da ein „Zweikammerausschuss zur Durchführung des Steuerföderalismus“¹² die Reform begleiten wird. Außerdem soll laut Art. 2 Abs. 6 G. 42/2009 die Regierung dem Parlament über den allgemeinen Stand der Anwendung des Fiskalföderalismus und der Finanzierung der Gebietskörperschaften berichten, was am 30.6.2010 zum ersten Mal erfolgt ist. In diesem Bericht wurden die sieben sog. „Anomalien“ des italienischen Finanzsystems aufgelistet.

An erster Stelle rangiert das Phänomen der Gemeinden und Regionen, die in den Bereichen Energie-, Gas- und Wasserversorgung, Müllbeseitigung, Beratung, Aus- und Weiterbildung, Ferienheime, Informatik, Fernmeldewesen, usw. als „Holding“ fungieren. Diese mit Steuergeldern finanzierten öffentlichen Gesellschaftsgalaxien werden als ständige Verlustquelle angeprangert.

An zweiter Stelle folgt die Säumigkeit des „Mezzogiorno“ (d.h. der süditalienischen Regionen): Ende April 2010 – ca. drei Jahre nach Beginn der EU-Programmplanungsperiode 2007-2013 – hatten all diese Regionen zusammen nur 1/12 der verfügbaren Finanzmittel ausgeschöpft (3,6 Milliarden Euro von ca. 44 Milliarden Euro). Nur 1/6 dieser Mittel waren zweckgebunden.

An dritter Stelle stehen die (sogenannten) Invalidenrenten: Durch die Übertragung der Zuständigkeit im Bereich der Sozialfürsorge an die Regionen hat sich der Prozentsatz der Zivilinvaliden von 3,3% auf 4,7% erhöht. Auch die laufenden Ausgaben verzeichneten einen sprunghaften Anstieg von 6 auf 16 Milliarden Euro.

Ein Dorn im Auge stellt viertens die Irrationalität der Finanzzuweisungen dar: Das Mehrwertsteuer-Aufkommen wird den Regionen anteilsweise aufgrund der vom Statistikinstitut (ISTAT) erhobenen Verbrauchswerte zugeteilt, wobei die Steuerhinterziehung gar nicht berücksichtigt wird. Dieses System hat sich insbesondere auf das Gesundheitswesen negativ ausgewirkt, das sich mit einer Beteiligung am MwSt.-Aufkommen finanziert. Die Mehrwertsteuer-Beteiligung ist im Rahmen der zwischen

12 Art. 3 G. 42/2009.

dem Staat und den Regionen jeweils ausgehandelten „Gesundheitspakete“ von 25,7% auf 44,72% (2008) angestiegen. Somit ist eine weitere Form der Finanzaufweisung vom Staat an die Regionen entstanden, die im Bericht als „Bancomat-Verfahren“ bezeichnet wird. Diese Vorgangsweise steht im klaren Gegensatz zum Fiskalföderalismus, der nach dem „tax-price-Modell“ (Entrichtung eines finanziellen Beitrags für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Dienstleistung) funktionieren sollte.

Fünfter Missstand ist das Gesundheitswesen, das ca. 80% der laufenden Ausgaben der Regionen mit Normalstatut ausmacht. Dieses Sachgebiet fällt in die Zuständigkeit der Regionen, jedoch hält der Staat noch immer am System der Finanzaufweisungen fest und hat z.B. 2008 mehr als 12 Milliarden Euro an die Regionen Abruzzo, Kampanien, Latium, Molise und Sizilien zur Beseitigung des Haushaltsdefizits im Gesundheitswesen überwiesen. In vier Regionen steht das Gesundheitswesen unter kommissarischer Verwaltung, acht Regionen führen Sanierungspläne („piani di rientro“) durch.

Zur maroden Finanzlage kommt das weitere Problem der gewaltigen Preisunterschiede hinzu, die nach einer reinen Marktlogik unverständlich erscheinen. Dasselbe CT-Gerät kostet 1.027.000 Euro in der Emilia-Romagna und 1.397.000 im Latium; eine 5-mm-Spritze ist in Sizilien doppelt so teuer wie in der Toskana. Es gibt außerdem Krankenhäuser, in denen die reinen Personalkosten zweimal so hoch sind wie der Wert der erbrachten Dienstleistungen. Außerdem ist die Qualität der Dienstleistungen im Gesundheitswesen paradoxerweise dort besonders tief, wo die höchsten Kosten entstehen.

An sechster Stelle folgen die buchhalterischen Missstände. Es fehlen zuverlässige Haushaltsdaten und Angaben über die getätigten Ausgaben. In Kalabrien musste eine externe Gesellschaft mit der Überprüfung der Buchhaltung beauftragt werden, da diese absolut nicht nachvollziehbar war (Soll und Haben waren bei einigen Posten verwechselt worden). Um Klarheit zu bekommen, musste die Überprüfung der Gesundheitsausgaben sogar aufgrund „zertifizierter mündlicher Aussagen“ der Direktoren der Gesundheitsbetriebe durchgeführt werden.

Als letztes großes Problem wird die Tatsache angeführt, dass das Steuersystem der lokalen Gebietskörperschaften aus 45 verschiedenen Steuerarten bzw. steuerähnlichen Abgaben („zone grigie di parafiscaltà“)¹³ besteht und dass daher eine Bereinigung der von den Gebietskörperschaften erhobenen Steuern auch im Sinne einer verstärkten Transparenz des Steuerwesens angebracht erscheint.

5. Erster Schritt auf der Agenda des Fiskalföderalismus: die Domänenverwaltung

Als erster Schritt zur Beseitigung dieser Missstände wurde das Gesetzesvertretende Dekret (GvD) Nr. 85 vom 25.5.2010 über den sogenannten „federalismo demaniale“

13 Jorio, Ettore 2010: Il federalismo fiscale: il contenuto della relazione Tremonti, in: www.federalismi.it (28.01.2011), Nr. 14, vom 14.07.2010, S. 1-16, hier S. 12. Darunter 18 Gemeindesteuern, 10 Provinzsteuern, 17 Regionalsteuern.

(Föderalismus der Domänenverwaltung) erlassen.¹⁴ Im italienischen Einheitsstaat war die Verwaltung des öffentlichen Vermögens bisher beim Zentralstaat („Agenzia del demanio“) angesiedelt. Mit dem Gesetz 42/2009 wurde in Art. 19 die jeweils unentgeltliche Übertragung der öffentlichen Güter an die Regionen, Provinzen, Großstädte mit Sonderstatus und Gemeinden vorgesehen.¹⁵

Ziel dieser Maßnahme soll nicht der „Ausverkauf“ öffentlicher Güter, sondern deren „funktionale Aufwertung“ und der Abbau der Haushaltsverschuldung auf lokaler Ebene sein.¹⁶ Das öffentliche Vermögen soll bürgernah und dezentral von jenen Gebietskörperschaften verwaltet werden, die auch Eigentümer der Güter sind. Es wird Abstand genommen von der ursprünglichen Logik des italienischen Zivilgesetzbuches aus dem Jahr 1942, nach der bei der Regelung des öffentlichen Vermögens vornehmlich die Inhaberschaft eines Gutes maßgeblich war. Nun soll die optimale Nutzung der öffentlichen Güter im gemeinschaftlichen Interesse im Mittelpunkt stehen.¹⁷ Das GvD 85/2010 überträgt auf den spezifischen Bereich des Domänenvermögens jene Prinzipien, die für die Verfassungsreform von 2001 maßgeblich gewesen waren, und zwar die Grundsätze der Subsidiarität, Angemessenheit und territorialen Verankerung¹⁸ als Ausprägung des allgemeinen Prinzips der Aufgabenzuweisung an die geeignete Entscheidungsebene. Außerdem müssen die Güter nach dem Prinzip der Konnexität zwischen Aufgaben und Inhaberschaft jener Regierungsebene zugewiesen werden, die für den jeweiligen Sachbereich auch zuständig ist.

Eine wichtige Rolle spielt dabei das Kriterium der Finanzkraft: Finanzschwache Gebietskörperschaften haben die Möglichkeit, die ihnen übertragenen Güter einem Liegenschaftsfonds zuzuweisen. Dem entspricht auch das Prinzip der Flexibilität, nach dem bestimmte Güter anteilswise einer Provinz und einer Gemeinde zugewiesen werden können. Diese Übertragung setzt eine genaue Bestandsaufnahme des öffentlichen Vermögens voraus, die auch ein wichtiges Ziel der Reform ist.

14 Gesetzesvertretendes Dekret (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) Nr. 85 vom 28.5.2010, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.)/Italienisches Amtsblatt Nr. 134 vom 11.06.2010.

15 Die Reform umfasst ca. 17.400 Güter mit einem Gesamtwert von ca. 3,2 Milliarden Euro (davon 1,9 Milliarden Euro an Gebäuden und 1,3 Milliarden Euro an Grundstücken).

16 Art. 2 GvD 85/2010.

17 Antonini, Luca 2009: Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale, in: www.federalismi.it (28.01.2011), Nr. 11, vom 30.12.2009, S. 1-10, hier S. 3. Vgl. auch Antoniol, Marco 2010: Il federalismo demaniale: il principio patrimoniale del federalismo fiscale, Padova: Exeo edizioni; Vipiana, Piera 2010: Federalismo demaniale: le vicende successive alla prima attuazione del D.Lgs. 85 del 2010, in: Quaderni Regionali, Jg. 29, Nr. 2, S. 463-474; Nicotra Veronica/Pizzetti Franco 2010: Federalismo demaniale, il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale, http://www.astrid-online.it/rassegna/28-04-2010/Nicotra_Pizzetti_Feddemaniale_04_2010.pdf (am 20.12.2010).

18 Art. 2 Abs. 5 GvD 85/2010.

Nach dem Prinzip der Vereinfachung werden die öffentlichen Güter an die Gebietskörperschaften grundsätzlich als verfügbares Vermögen übertragen.¹⁹ Das heißt, dass z.B. die Gemeinden die Möglichkeit bekommen, ungenutzte Kasernen und andere Gebäude umzuwidmen und zu privatisieren. Obwohl diese Leitlinien durchaus als zweckmäßig und legitim erscheinen können, hat das Dekret verschiedentlich auch zu kritischen Äußerungen Anlass gegeben. Beanstandet wurde z.B., dass bei der unentgeltlichen Übertragung des öffentlichen Vermögens an die Gebietskörperschaften keine Ausgleichsmechanismen vorgesehen wurden, weswegen, je nach Standort und Konzentration der öffentlichen Güter, die Vor- und Nachteile für die jeweiligen Gebietskörperschaften unterschiedlich ausfallen. Außerdem wurden keine Gutachten über den effektiven Marktwert der Güter erstellt, weshalb zuverlässige Schätzungen fehlen.

Um eine „Verscherbelung“ der öffentlichen Güter zu vermeiden, die auch als „Schuldenbremse“ eingesetzt werden sollen, wurde vorgesehen, dass 75% des Erlöses aus deren Verkauf für den Schuldenabbau der jeweiligen Gebietskörperschaften verwendet werden soll bzw. im Falle der Schuldenfreiheit für „produktionsbezogene Investitionen“ einzusetzen ist. Dabei wurde bemängelt, dass dieser unbestimmten Rechtsbegriff den Gebietskörperschaften ein zu großes Ermessen einräumt. Die verbleibenden 25% sollen dem Abbau der Staatsverschuldung durch Zuweisung zum „Fonds für die Abschreibung staatlicher Schuldverschreibungen“ zugeschrieben werden.

Last but not least wurde kritisiert, dass die Investitionsfonds mit privater Beteiligung dazu missbraucht werden könnten, die vom Staat übertragenen öffentlichen Güter mit Privatkapital dubioser Herkunft zu verwalten, auch angesichts der Tatsache, dass die hohe Verschuldung der Gebietskörperschaften diese leicht erpressbar machen könnte.

6. Der Gemeindeföderalismus (*federalismo municipale*)

Gemäß dem Grundgedanken des Fiskalföderalismus, der auf dem Prinzip der Übereinstimmung zwischen Verwaltung und Besteuerung fußt, hat die Regierung eine Reform der Liegenschaftsbesteuerung der lokalen Gebietskörperschaften verabschiedet.²⁰ Diese Neuregelung soll sich in zwei Phasen abspielen.

In einer ersten Phase soll das Aufkommen der gebiets- und liegenschaftsbezogenen Staatssteuern (Registersteuern, Hypothekar- und Katastergebühren, Einkommenssteuern auf Liegenschaften, Stempelsteuer) an die Gemeinden übertragen werden: Die auf Liegenschaften angehobenen Steuern sollen den Gemeinden zufließen, was einen Übergang vom System der Transferzuweisungen auf das der Gebietsbezogenheit der lokalen Steuern und auf das der eigenen Einnahmen bedeutet. Diese Steuern sollen vorerst auf einen

19 Art. 4 GvD 85/2010. Eine Ausnahme bilden dabei die Meeresküste, die öffentlichen Wasserläufe und die Flughäfen.

20 Gesetzesvertretende Verordnung (*Disposizioni in materia di federalismo municipale*) Nr. 23 vom 14.03.2011, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (G.U.)/Italienisches Amtsblatt Nr. 67 vom 23.03.2011.

provisorischen Ausgleichsfonds überwiesen werden.²¹ In einer zweiten Phase ab 2014, derjenigen der steuerlichen Bereinigung, sollen die staatlichen und lokalen Steuern und Abgaben im Immobiliensektor (zwischen 17 und 24) in eine einzige Steuer umgewandelt werden (sog. „imposta unica municipale: IMU“). Ab 1. Januar 2011 gilt, dass die Mietererträge natürlicher Personen, die bisher der progressiven Einkommenssteuer unterlagen, durch eine Abgeltungsteuer (cedolare secca) von 21% (19% bei begünstigten Mietverträgen) ersetzt werden können. Durch diese Steuer werden die Einkommenssteuer, die Stempelsteuer und die Registersteuer auf Mieterträge abgelöst. Die Anwendung dieser Pauschalsteuer soll für den Steuerzahler fakultativ sein: Er darf bei der alten Regelung bleiben, falls diese für ihn günstiger ausfällt.

7. Die Standardkosten der Regionen im Gesundheitsbereich

Die Standardkosten für Gesundheitsleistungen können berechtigterweise als das „A und O“ der Reform bezeichnet werden, machen doch diese Ausgaben in den Regionen mit Normalstatut ca. 80% aller Kosten aus. Diesbezüglich ist man noch weit vom Ziel entfernt, auch weil nicht nur zwischen dem Staat und den Regionen, sondern auch zwischen den Regionen selbst heftig verhandelt wird.

Am 8. Oktober 2010 wurde der entsprechende Dekretsentwurf vom Ministerrat verabschiedet.²² Demnach ergibt sich die Notwendigkeit, folgende Fragen zu klären: Es soll der gesamtstaatliche Gesundheitsbedarf nach makroökonomischen Kriterien ermittelt und der nationale Gesundheitsfonds entsprechend aufgeteilt werden. Dabei sollen sowohl die Sparzwänge als auch die wesentlichen auf dem gesamten Staatsgebiet zu gewährleistenden Leistungsstandards eingehalten werden. Es wird eine regionale Pro-Kopf-Quote aufgrund des Altersdurchschnitts der Bevölkerung ermittelt.

Die Standardkosten sollen einen Durchschnittswert zwischen drei *Benchmark*-Regionen darstellen, wobei nur die Kosten der ordentlichen Finanzierung herangezogen werden (ausgeschlossen sind sowohl außerordentliche Steuereinnahmen als auch Gesundheitsleistungen, die über die Grundleistungen hinausgehen). Die Pro-Kopf-Finanzierung wird nach Altersstufen gewichtet. Der Altersfaktor wird nämlich als größter Kostenfaktor im Gesundheitswesen angesehen. Schätzungen zufolge verursacht ein älterer Mensch fast viermal so hohe Kosten wie ein junger Erwachsener.²³ Allerdings sind die Gesundheitskosten in Italien, wie der Regierungsbericht gezeigt hat, besonders

21 Das Steueraufkommen der Gemeinden beträgt 10 Milliarden Euro. Durch die Reform kämen 15 Milliarden Euro hinzu. Diese Steuern sollen zunächst einem provisorischen Ausgleichsfonds zufließen (Regierungsbericht an das Parlament vom 30.06.2010).

22 „Decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario“.

23 Mapelli, Vittorio 2008: Equivoci da costi standard, in: www.lavoce.info (am 28.11.2008). Darin wird zum Beispiel ausgeführt, dass Ligurien als Region mit der ältesten Bevölkerung einen Kostenfaktor aufweist, der 16% höher liegt als derjenige Kampaniens als Region mit der jüngsten Bevölkerungsstruktur.

hohen Schwankungen unterworfen. Die Variablen, die dabei zusammenspielen, machen äußerst komplexe Berechnungen erforderlich.

Eine weitere umstrittene Frage ist die Ermittlung der Regionen, die als *benchmark* dienen sollen. Dabei sieht der Dekretsentwurf sowohl das Kriterium des Haushaltsausgleichs als auch dasjenige der Qualität, Angemessenheit und Leistungsfähigkeit der Gesundheitsversorgung vor, um zu vermeiden, dass zur Herstellung des Haushaltsausgleichs wahllos Gesundheitsausgaben gestrichen werden.²⁴

Ein weiteres Problem erschwert die korrekte Berechnung des Finanzausgleichs: Das öffentliche Gesundheitswesen verursacht 74% der Ausgaben in den wohlhabenderen Regionen im Norden, hingegen 82% der Kosten in den strukturschwächeren Regionen im Süden, wobei Spitzenunterschiede zwischen der Region Basilikata (85%) und Friaul-Julisch-Venetien (73%) zu verzeichnen sind. Diese sind jedoch lediglich auf die Inanspruchnahme privater Anbieter zurückzuführen.²⁵ Daher ist ein *risk adjustment* notwendig, das zwischen Gesundheitsbedarf und Standardkosten pro Krankheitsfall differenziert. Beanstandet wurde, dass eine so bahnbrechende Bestimmung keine Übergangsfristen vorsehe, um den Wechsel vom Kriterium der Ausgabenfortschreibung (sogenannte „historische Ausgaben“) zu dem der Standardkosten zu vollziehen. Außerdem wurde ihre Unbestimmtheit angeprangert, da sie den Regionen zu viel Ermessen überlässt und einen Negativwettbewerb im Gesundheitswesen verursachen könne.

8. Maßnahmen zur Bestrafung bzw. Belohnung der Regionen, Provinzen und Gemeinden

Am 30. November 2010 hat der Ministerrat den provisorischen Wortlaut („schema di decreto legislativo“)²⁶ eines Gesetzesvertretenden Dekrets verabschiedet, in dem Sanktionen für jene Gebietskörperschaften vorgesehen werden, welche die Finanzziele und den Stabilitätspakt nicht einhalten. Umgekehrt wurden Anreizsysteme für jene Körperschaften kodifiziert, die vorbildliche Leistungen erbringen. Neben dem Marketingeffekt²⁷ dieser Maßnahme soll damit politisch das Prinzip der Übertragung von Verantwortung und der Transparenz bei der Haushaltsführung näher präzisiert werden. Dabei wird als konkrete Maßnahme für die Regionen die Erstellung einer „Inventur zum Ende der Legislaturperiode“ vorgeschrieben. Es handelt sich um ein komplexes Dokument

24 Momentan bestehen jedoch lediglich Daten über die Angemessenheit der Gesundheitsversorgung, die sich auf die Krankenhausbetreuung beschränken, die nur 44% der Gesundheitsausgaben ausmachen, wohingegen die Kosten der ambulanten Betreuung noch nicht ermittelt wurden, was eine erhebliche Datenlücke darstellt (vgl. *Citoni Guido/Solipaca, Alessandra* 2010: *Federalismo e costi standard*, www.nelmerito.com vom 5.11.2010).

25 *Mapelli* 2008 (Fn. 23).

26 „Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, nonché istituzione della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 2, 5, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42.“

27 *Jorio, Ettore* 2010: *Federalismo fiscale: lo schema del decreto delegato „sanzioni e premialità“*, in: www.federalismi.it (28.01.2011), Nr. 23, vom 8.12.2010, S. 1-13, hier S. 2.

mit einer detaillierten Beschreibung aller legislativen und administrativen Schritte, die im Laufe einer Legislaturperiode angefallen sind. Diese Gesamtabrechnung soll von den Kontrollorganen der Region zertifiziert und von der Regionalversammlung genehmigt werden. Die Inventur und der anschließende Prüfbericht müssen mindestens zehn Tage vor Abhaltung der Wahlen auf der Homepage der Region veröffentlicht werden.

In Anwendung von Art. 26 von G. 42/2009 wurde außerdem der „politische Konkurs“ (Art. 2) der Regionspräsidenten bei groben finanziellen Missständen vorgesehen. Voraussetzung dafür ist eine gravierende finanzielle Notlage im Gesundheitswesen, vor allem in jenen Regionen, denen aufgrund des überhöhten Haushaltsdefizits „Sanierungspläne“ („piani di rientro“) auferlegt worden sind. Falls der Regionspräsident den Sanierungsplan nicht vorschriftsgemäß erstellt bzw. die darin festgelegten Ziele nicht erreicht, obwohl in zwei aufeinanderfolgenden Jahren der Steuerdruck auf die maximal zulässige Höhe erhöht wurde, ist seine Amtsenthebung möglich: Er darf zehn Jahre lang kein öffentliches Amt mehr bekleiden, wobei auch die Rückerstattung der Wahlkosten an die von ihm geführte Parteienkoalition um 30% gekürzt wird. Vorgesehen ist aber auch die automatische Amtsenthebung der führenden Regionalbeamten, die bis zu zehn Jahren von sämtlichen öffentlichen Ämtern ausgeschlossen werden können.

Dasselbe Schicksal trifft die Provinzpräsidenten und die Bürgermeister im Falle einer akuten Finanznotlage. Sie sind ebenfalls zur Erstellung einer „Inventur“ am Ende ihres Mandats verpflichtet. Vorgesehen ist weiter die Amtshaftung der verantwortlichen Amtsträger wegen Nichteinhaltung der Finanzziele und die zehnjährige Unwählbarkeit der verantwortlichen politischen Vertreter.

Eine besondere Bestimmung (Art. 7) betrifft die Nicht-Einhaltung des Stabilitätspakts. In diesem Falle werden ab 2014 die säumigen Gebietskörperschaften mit strengen Strafen konfrontiert: Sie werden dem Staatshaushalt innerhalb von 60 Tagen ab dem Datum, an dem sie die Bescheinigung über die Einhaltung der Stabilitätsziele übermitteln müssen, einen Betrag überweisen müssen, welcher der Abweichung der Planziele vom erzielten Ergebnis entspricht. Als weitere Strafmaßnahmen sind Einschränkungen bei der Mittelbindung, bei der Schuldenaufnahme für Investitionsausgaben, ein Einstellungsstopp und eine Reduzierung der Amtsentschädigung für die gewählten Mandatäre vorgesehen. Finanzielle Anreize werden hingegen jenen Gebietskörperschaften gewährt, die durch die Bekämpfung der Steuerumgehung und -hinterziehung das Steueraufkommen erhöhen können. Sie erhalten 50% der zusätzlich eingetriebenen Steuern (Art. 12). Leider sind dem Gesetzgeber – laut einem Kommentator²⁸ – bei der Erstellung dieser innovativen, nach unternehmerischen Kriterien erstellten Bestimmung zwei Versehen unterlaufen: Zum einen wurde nicht die Pflicht zur Erstellung einer „Inventur zu Mandatsanfang“ vorgesehen, die nützlich gewesen wäre, um einen Vergleich zwischen Anfang und Ende einer Amtsperiode anzustellen und eine Verbesserung bzw. Verschlechterung der Geschäftsgebarung feststellen zu können. Andererseits wurden keine Sanktionen für die Aufsichtsratsmitglieder der Gesundheitsbe-

28 Ebenda, S. 13.

triebe vorgesehen, die durch ihre Nachlässigkeit oft eine erhebliche Mitverantwortung am Finanzdesaster der Regionen tragen.

9. Schlussbetrachtung: Wozu Fiskalföderalismus, Schuldenbremse und neue Haushaltsregeln?

Die Fiskalföderalismusreform in Italien ist zur Zeit ein *work in progress*, da sich die Situation von Tag zu Tag ändert. Es erhöht sich der Druck der *Lega*, mindestens einige Teilresultate zum Thema Finanzföderalismus in der laufenden Legislaturperiode zu erreichen. Trotz des großen Medienrummels sehen die Ergebnisse bisher jedoch eher bescheiden aus. Von den zwölf ursprünglich geplanten Dekreten, die in Anwendung des Ermächtigungsgesetzes Nr. 42/2009 bis Mai 2011 hätten verabschiedet werden sollen, wurden erst vier definitiv erlassen (Föderalismus der Domänenverwaltung, Rom als Hauptstadt,²⁹ Standardbedarf der Gemeinden und Provinzen, Gemeindeföderalismus).

Gerade die „neuen Haushaltsregeln“ (im eigentlichen Sinne) sind ein Schwerpunkt der Reform, da die Harmonisierung der Haushaltsstruktur der jeweiligen Gebietskörperschaften eine wesentliche Voraussetzung für den Finanzausgleich darstellt. Die öffentliche Buchhaltung und Haushaltsführung soll in Zukunft standardisiert werden. Angestrebt wird die Einführung eines italienweit einheitlichen Buchhaltungswesens zur Erreichung von mehr Transparenz, zur rascheren Erkennbarkeit von Missständen und zur Gewährleistung einer genaueren Planung. Dieses Ziel wurde als vorrangig eingestuft. Der „Paritätische Fachausschuss für die Durchführung des Steuerföderalismus“³⁰ hat bereits eine erste Rationalisierung und Vereinfachung der buchhalterischen Daten erreicht. Der Dekretsentwurf³¹ zur Harmonisierung der Haushaltsstrukturen wurde am 17. Dezember 2010 vom Ministerrat verabschiedet.

Der Erreichung dieses Ziels dient auch das Ermächtigungsgesetz Nr. 196 vom 31. Dezember 2009,³² auf dessen Grundlage die Haushaltsstruktur und die Buchhaltungssysteme der Staatsverwaltung harmonisiert werden sollen, um eine einheitliche Datenbank der verschiedenen institutionellen Akteure zu verwirklichen. Somit wurden

29 Gesetzesvertretendes Dekret (Disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale) Nr. 156 vom 17.09.2010, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.)/Italienisches Amtsblatt Nr. 219 vom 18.09.2010.

30 Die „Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale (Copaff)“ wurde laut Art. 4 des Gesetzes 42/2009 als Fachorgan eingesetzt und mit der Ausarbeitung der Dekretsentwürfe betraut. Dieses Gremium besteht aus dreißig Mitgliedern und umfasst zur Hälfte Staatsvertreter und zur Hälfte Vertreter der Gebietskörperschaften. An den Sitzungen nehmen ferner ein Fachvertreter des Senats und einer der Abgeordnetenkommissionen, sowie ein Fachvertreter der gesetzgebenden Versammlungen der Regionen und der autonomen Provinzen von Trient und Bozen teil.

31 „Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42“.

32 Ermächtigungsgesetz (Legge di contabilità e finanza pubblica) Nr. 85 vom 28.05.2010, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.)/Italienisches Amtsblatt Nr. 303 vom 31.12.2009, Ordentliches Beiblatt Nr. 245.

zwei Ermächtigungskanäle für die Regierung eröffnet: Die Reform der Buchhaltungsgrundsätze für die Staatsverwaltung einerseits und die Harmonisierung der Haushalte für die Regionen, Provinzen und Gemeinden andererseits, wobei zwei unterschiedliche Komitees nach nicht übereinstimmenden Kriterien die jeweiligen Ermächtigungsgesetze umsetzen sollen.³³

Die Fiskalföderalismusreform richtet sich nach dem Prinzip der Kostenneutralität: Die Durchführung der Reform und die dazu notwendigen Gremien dürfen keine Zusatzkosten verursachen. Auch der Steuerzahler darf nicht zusätzlich belastet werden, der Steuerdruck darf nicht zunehmen. Die neuen Aufgaben sollen durch eine Umverteilung von Human-, Sach- und Geldressourcen unter Vermeidung von Zweigleisigkeiten wahrgenommen werden. Zu diesem Zweck soll der maximale Steuerdruck und seine Verteilung auf die jeweiligen Entscheidungsebenen regelmäßig überprüft werden, wobei das Problem der Überschuldung einiger Regionen (insbesondere bei den Gesundheitsausgaben) einen Schwerpunkt der Reform darstellt. Kritisch wird die unbestimmte Formulierung des Ermächtigungsgesetzes und der Durchführungsdekrete vielerorts betrachtet, die Ziele festlegen, jedoch die Kriterien für deren Erreichung nicht genau definieren. Da bekanntlich der Teufel im Detail steckt, wird erst die Praxis zeigen, ob in Italien eine finanzföderale Wende tatsächlich eingetreten ist. Dabei ist auch zu bedenken, dass das Ermächtigungsgesetz nicht schon den Rahmen vorgibt, wonach der Staat die Grundsätze festlegt und die Regionen die Detailregelung erlassen, sondern den Beginn eines Prozesses darstellt, durch den ein Einvernehmen zwischen allen involvierten institutionellen Akteuren angestrebt wird. Die Reform ist in Anlehnung an betriebswirtschaftliche Grundsätze ausgearbeitet worden. Die Hervorhebung der Standardkosten und das Abstandnehmen von der bisherigen Tradition der Ausgabenfortschreibung kann als finanzföderale Umdeutung von Kriterien wie *benchmarking* und *best practices* betrachtet werden.

Allgemein fällt auf, dass heute die Referenzorganisation das Privatunternehmen ist: Staatliche Bürokratie orientiert sich zunehmend am privaten Unternehmen, wohingegen im 19. Jahrhundert – nicht nur in Deutschland – der Referenzbereich der Organisation die „rationale Bürokratie“ war, wie sie Max Weber³⁴ beschrieben hat, und Privatunternehmen sich an der staatlichen Bürokratie orientierten. Mit dieser Auffassung verbunden ist das Leistungsprinzip in der Verwaltung öffentlicher Geldmittel, also das Kriterium der „Belohnung“ der Körperschaften, Mandatsträger und führenden Beamten, die hochwertige Dienstleistungen erbringen, ohne den Steuerdruck zu erhöhen, und den internen Stabilitätspakt einhalten. Nach demselben Prinzip sollen für weniger vorbildliche Körperschaften wegen Nichteinhaltung der Finanzziele Strafen verhängt werden, die den „politischen Konkurs“ (d. h. die Unwählbarkeit) der verantwortlichen Politikvertreter bewirken können.

33 *Vigato, Elisabetta* 2010: Il ruolo della Copaff nel sistema di governance del federalismo fiscale: in: www.federalismi.it, Nr.21, vom 10.11.2010, S. 1-27, hier S. 12.

34 *Weber, Max* 1922: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen.

Die Dezentralisierung der Steuereinhebung, das Prinzip der Konnexität zwischen Aufgaben und Steuereinnahmen und die gleichzeitig vorgesehene Bereinigung des Gebührendschungels gesellen sich zu Instrumenten des „kooperativen Föderalismus“, wie im Falle der interinstitutionellen Hilfestellung bei der Bekämpfung der Steuerumgehung und Steuerhinterziehung.

Damit wird ein Gedanke aufgegriffen, für den der vor kurzem verstorbene Finanzexperte und ehemalige Minister Tommaso Padoa-Schioppa u. a. bekannt geworden ist. Es sagte einmal in einem Interview, dass Steuern etwas „Wunderschönes“³⁵ und Ausdruck einer hoch zivilisierten Gesellschaft seien, ein Instrument zur kollektiven Gewährleistung von wesentlichen Leistungen, wie Gesundheit, Sicherheit, Bildung und Umweltschutz. Diese Worte mögen merkwürdig in einem Land wie Italien klingen, in dem die Steuerhinterziehung einerseits und die Verschwendung öffentlicher Gelder andererseits besonders verbreitet sind und vielfach als „Kavaliersdelikt“ heruntergespielt werden. Allerdings gehört auch in diesem Land das Solidaritätsprinzip zu den verfassungsrechtlichen Grundwerten mit spezifischem Hinweis auf die Finanzbeziehungen (Art. 2 u. 119 Verf.).

Die weitere Entwicklung der Fiskalföderalismusreform sollte daher nie aus den Augen verlieren, dass ein gemeinsamer Beitrag zum Wohlfahrtsstaat als Ausdruck dieses Solidaritätsprinzips von den Bürgern nur dann verlangt werden kann, wenn die finanzielle Belastung gerecht verteilt und nicht übermäßig hoch ausfällt. „Schuldenbremse“ bedeutet in diesem Zusammenhang bürgerfreundlicher Umgang mit der *res publica*.

35 „Una cosa bellissima!“

Regionale Identität und föderalistisches Bewusstsein in Österreich

Peter Bußjäger/Gilg Seeber

1. Identität und föderalistisches Bewusstsein als Gegenstand der Forschung

Föderale Ordnungen entfalten vielfältige Funktionen. Innovation, demokratische Leistungsfähigkeit und Effizienz sind Attribute, die solchen Systemen zugeschrieben werden. Dennoch müssen sie sich in Zeiten von Sparzwängen besonders vor der Öffentlichkeit legitimieren. Die öffentliche Diskussion zum Föderalismus in Österreich war in den letzten Jahren von einer zunehmend kritischen Einstellung gegenüber dem Föderalismus geprägt. Vor diesem Hintergrund ist es von Interesse, ob diese Einstellung auch von den Bürgerinnen und Bürgern geteilt wird oder mit ihren Haltungen gar konfligiert. Demgegenüber ist das Wissen um diese Einstellungen vergleichsweise schwach ausgebildet. Repräsentative Umfragen sind selten, beschränken sich häufig nur auf einzelne Aspekte des Föderalismus und sind zudem untereinander auch schwer vergleichbar. So mussten sich Einschätzungen zum Thema Regionalbewusstsein in Österreich häufig auf Mutmaßungen beschränken und ließen eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema vermissen. Die folgende Darstellung gibt eine Übersicht zu mittlerweile vorliegenden Studien und Umfragen, die sich auf das Regionalbewusstsein in Österreich beziehen.

2. Mutmaßungen zum föderalistischen Paradoxon in Österreich

Dem österreichischen Föderalismus wurde in der Literatur bisher zugeschrieben, ein System zu sein, das stark unitarisch geprägt ist, wobei die grundsätzliche Bejahung der Existenz des Föderalismus mit einer unitarischen Grundhaltung der Bevölkerung kontrastiere. Die Österreicherinnen und Österreicher stehen nach dieser These zur Existenz der Länder, stehen aber der rechtlichen Differenzierung zwischen den Landesrechtsordnungen, die ja die Essenz des Föderalismus darstellt, kritisch gegenüber. Daraus ergibt sich das „Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates“¹. Föderalismus ist für die Österreicher etwas „fürs Gemüt“², der Bundesstaat geriert so zu einem „mental Problem“³. Zu guter Letzt wurde Österreich im internationalen Diskurs daher als eine „Federation without Federalism“⁴ bezeichnet. Die Tendenz zum unitarischen Bundesstaat ist freilich nicht auf Österreich beschränkt. Der Begriff wurde

- 1 Gamper, Anna 2000: Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Baden-Baden, S. 251 ff..
- 2 Wiederin, Ewald 2004: Bundesstaat neu, in: *Österreichische Juristenkommission (Hrsg.): Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven*, Wien – Graz, S. 58.
- 3 Bußjäger, Peter 2002: Der sklerotische Bundesstaat, *Zeitschrift für Politik* 2002, S. 149-170.
- 4 Erk, Jan 2004: Austria: A Federation without Federalism?, *Publius* 2004/1, S. 20.

ja schließlich für die Befindlichkeit des deutschen Föderalismus geprägt⁵. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist in Österreich im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz normativ bisher nicht als Bundesstaatsziel verankert, scheint aber im Bewusstsein der Österreicherinnen und Österreicher insoweit ausgeprägt zu sein, als Differenzierungen durch bundesstaatliche Regelungen zunehmend kritischer gesehen werden.⁶ Ein derartiger Antagonismus zwischen grundsätzlicher Bejahung des Bundesstaates und Ablehnung der sich daraus ergebenden Differenzierung bedeutet für die Bundesstaatlichkeit eine latente Gefahr der Delegitimation. Von umso größerem Interesse ist es daher, ob die angesprochenen Thesen in der empirischen Realität Bestätigung finden.

3. Zum Vergleich: Die Bertelsmann-Umfrage 2008 in Deutschland⁷

Durch die Bertelsmann-Umfrage 2008 in Deutschland sollte – im aktuellen Kontext der Föderalismusreform – erhoben werden, wie die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich den Föderalismus wahrnehmen, um aus den daraus resultierenden Erkenntnissen Reformansätze ableiten zu können. Die Studie wurde zwischen Oktober und Dezember 2007 durchgeführt. Kurz gefasst lauten die Ergebnisse wie folgt:

- 25% der Bürgerinnen und Bürger halten die Bundesländer für überflüssig.
- Grundsätzlich identifizieren sich die Bürgerinnen und Bürger zunächst mit ihrer Stadt bzw. Gemeinde, dann mit dem Bund und dann mit der EU. Die Bundesländer werden kaum genannt.
- 88% der Befragten zogen den Solidaritätsgedanken zwischen den Ländern dem Wettbewerbsgedanken vor.
- Der Wunsch, dass die Bundesländer in Zukunft eine stärkere Position beziehen sollen, wird kaum genannt – hingegen wird eine Stärkung der Kommunen, des Bundes und der EU präferiert.
- 74% sprechen sich bundesweit für die Beibehaltung des Länderfinanzausgleichs aus.
- Hingegen wünscht sich die große Mehrheit bundesweit einheitliche Steuersätze und Standards in Bildungseinrichtungen.

Zusammenfassend kann Folgendes festgestellt werden: Die Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich stark mit ihrem nächsten Umfeld, den Kommunen, sowie mit dem Bund und der EU. Die Ebene der Bundesländer ist diesbezüglich subsidiär. Weiters konnte festgestellt werden, dass bezüglich der benachbarten Bundesländer der Wunsch nach Solidarität den nach Wettbewerb bei weitem überwiegt.

5 Hesse, Konrad 1962: Der unitarische Bundesstaat, Heidelberg.

6 Nicht ganz zu Unrecht verweist *Wiederin* 2004 (Fn. 2), S. 57 f., auf die Ergebnisse der Hearings der zivilgesellschaftlichen Organisationen im Österreich-Konvent, in welchen teilweise mit Vehemenz bundeseinheitliche Regelungen in den verschiedensten Bereichen eingefordert worden waren.

7 *Bertelsmann Stiftung* 2008: Bürger und Föderalismus, Gütersloh, S. 4 ff.

4. Die Föderalismus-Umfrage 2009 in Österreich

Das Ziel des Projekts bestand in der Erhebung des regionalen Identitätsbewusstseins der Österreicherinnen und Österreicher und ihrem Verhältnis zum Föderalismus. Es sollten Schlussfolgerungen möglich sein, wie die Bevölkerung die Frage der Selbstgestaltungsfähigkeit der Länder beurteilt. Es sollte sowohl ein Vergleich der Länder als auch verschiedener Bevölkerungsschichten möglich sein. Im Einzelnen sollte möglichst detailliert abgefragt werden:

- Verbundenheit mit den Ebenen des Staates (EU, Bund, Land, Gemeinde)
- Verbundenheit mit den Institutionen des Föderalismus (Landtage, Landesregierung, Landeshauptmann)
- Bei welchen Staatsaufgaben wünscht die Bevölkerung mehr/weniger eigenständige Gestaltungsfähigkeit?

Die Projektleitung kam dem Institut für Föderalismus zu. Die Umfrage wurde in Kooperation mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck (Ferdinand Karlhofer, Günther Pallaver) unter der Leitung von Gilg Seeber durchgeführt.⁸ Österreichweit wurden zwischen Februar und April 2009 sowie im Dezember 2009 über 1.900 Personen befragt, wobei das Sample zwischen 176 befragten Personen (Oberösterreich) und 315 (Wien) schwankte. Befragt wurden österreichische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger über 18 Jahren. Sämtliche neun Länder wurden gesondert ausgewertet.

5. Auswertung

5.1 Verbundenheit mit den Ländern

In der öffentlichen Diskussion wird die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union häufig als Argument gegen den Föderalismus verwendet: Die Einbindung des österreichischen Bundesstaates in das europäische Mehrebenensystem führt dazu, dass die Existenzberechtigung der Länderebene in Frage gestellt wird. Das Faktum, dass die Länder wie auch der Bund mit der EU-Mitgliedschaft an Gestaltungsfähigkeit eingebüßt haben, wird nur in den seltensten Fällen als Argument verwendet, die Länder gleichsam zu entschädigen, sondern im Gegenteil als Argument der weiteren Schwächung.⁹

8 Dazu näher *Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther* 2010: Föderalistisches Bewusstsein in Österreich, Wien. Die folgende Darstellung folgt im Wesentlichen dem darin enthaltenen Beitrag von *Bußjäger, Peter/Seeber, Gilg*: Zwischen Föderalismus und Unitarismus – das föderalistische Bewusstsein der Österreicherinnen und Österreicher nach der Föderalismusumfrage 2009, S. 27ff.

9 *Gamper* 2000 (Fn. 1), S. 262 f.; *Bußjäger, Peter* 2007: Regionen mit zwei Geschwindigkeiten? Mythos und Realität des Europas der Regionen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg)*: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden, S. 574 ff.; *Bußjäger, Peter* 2003: Reform und Zukunft des Föderalismus – ein Konzept der Modernisierung des österreichischen Bundesstaates, in: *Institut für Föderalismus (Hrsg.)*: Föderalismusdokumente, Band 13, Innsbruck, S. 4 ff..

Die im Rahmen der Föderalismus-Umfrage formulierte Feststellung lautete: „Wir brauchen die Bundesländer nicht mehr, weil sich die EU und der Bund mit den wirklich wichtigen Dingen befassen.“ Das Ergebnis dazu:

Tabelle 1: Bedeutung der Länder

Wir brauchen die Bundesländer nicht mehr	eher Zustimmung	eher Ablehnung
Burgenland	25,5%	74,5%
Kärnten	16,8%	83,2%
Niederösterreich	16,2%	83,8%
Oberösterreich	15,5%	84,5%
Salzburg	26,1%	73,9%
Steiermark	26,7%	73,3%
Tirol	18,5%	81,5%
Vorarlberg	14,7%	85,3%
Wien	25,2%	74,8%
Österreich	20,7%	79,3%

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.32.

Von besonderem Interesse ist der Vergleich mit dem Ergebnis der Umfrage in Deutschland. Die Zustimmung zu den österreichischen Ländern ist mit 79,3% insgesamt hoch und höher als in Deutschland (75%). Man kann diesem Ergebnis eine grundsätzlich hohe Einschätzung der Wertigkeit der Länder beimessen. Das Ergebnis untermauert die These, dass die Länder im Bewusstsein der Bevölkerung stark und positiv verankert sind. Die Unterschiede zwischen den Länder sind, auch hier in einem gewissen Kontrast zu Deutschland, relativ gering. Der Zustimmungsgrad zu den Ländern ist in Oberösterreich und in Vorarlberg mit 84,5% bzw 85,3% am höchsten, am niedrigsten in der Steiermark (73,3%) und in Salzburg (73,9%). Es ist weder ein signifikantes Ost-West-Gefälle festzustellen, noch eine auffallende Ablehnung der Ländergliederung Österreichs in der Bundeshauptstadt Wien selbst (74,8%).

Das Projekt fragte auch nach der emotionalen Verbundenheit der Bevölkerung mit den Ländern im Vergleich mit anderen Ebenen des Staates. Gefragt wurde, welcher Ebene sich eine Person am ehesten zugehörig fühlte. Die Fragestellung war auch vor dem Hintergrund von Interesse, als bei der schon von Karlhofer/Pallaver angeführten Umfrage von Plasser /Ullram 2003 (Daten 2001)¹⁰ folgendes Ergebnis erzielt wurde:

10 Plasser Fritz/Ullram Peter 2003: Regionale Mentalitätsdifferenzen in Österreich, Empirische Sondierungen, in: Dachs (Hrsg.): Der Bund und die Länder, Wien, S. 433.

Tabelle 2: Umfrageergebnis Plasser/Ulram 2001

	Gemeinde/ Region	Land	Österreich	Anderes (Europa, Welt etc)
Burgenland	46	25	53	22
Kärnten	37	29	45	17
Niederösterreich	45	15	56	12
Oberösterreich	51	18	46	14
Salzburg	34	39	42	16
Steiermark	39	26	47	14
Tirol	50	32	30	17
Vorarlberg	34	36	37	30
Wien	15	32	54	20
Österreich	38	25	48	17

Quelle: Plasser/Ulram 2003 (Fn. 10).

Im Jahre 2009 bekundeten die Österreicherinnen und Österreicher ihre Präferenz zu einer bestimmten Ebene (keine Mehrfachnennung zulässig) wie folgt:

Tabelle 3: Emotionale Verbundenheit 2009

Zugehörigkeitsgefühl				
	Stadt oder Gemeinde	Bundesland	Österreich	Europa
Tirol	22,0%	42,7%	20,0%	15,3%
Kärnten	19,3%	35,1%	27,2%	18,4%
Vorarlberg	22,1%	29,4%	27,9%	20,6%
Oberösterreich	22,9%	19,4%	46,1%	11,6%
Niederösterreich	20,7%	19,3%	40,0%	20,0%
Steiermark	19,2%	16,0%	47,9%	16,9%
Burgenland	18,9%	15,1%	47,2%	18,9%
Salzburg	24,7%	9,7%	41,9%	23,7%
Wien	17,4%	6,3%	46,1%	30,3%
Österreich	20,4%	19,3%	40,3%	19,9%
Ö ohne Wien	21,2%	22,7%	38,9%	17,3%

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.34.

Um dem Einwand zu begegnen, dass es für die Bürgerinnen und Bürger Wiens tatsächlich schwierig ist, zu differenzieren, ob sie sich stärker als Angehörige des Landes oder der Stadt Wien oder Österreichs verstehen, wurde das Ergebnis in der letzten Zeile unter Ausklammerung Wiens errechnet.

Das Ergebnis zeigt im Vergleich mit Plasser/Ulram einige Relativierungen. Am Auffallendsten ist die „Emanzipation“ Europas. Deutlich zurückgegangen ist die Identifikation mit allen anderen Ebenen, am stärksten mit der kommunalen Ebene, stark aber auch jene des Bundes, etwas weniger stark jene mit den Ländern. Die von Plasser/Ulram¹¹ festgestellte Abschwächung des Landesbewusstseins zugunsten des Österreichbewusstseins hat sich jedenfalls nicht fortgesetzt. Zum Vergleich nun das Ergebnis aus Deutschland:

Tabelle 4: Zugehörigkeitsgefühl Deutschland 2008

„Welcher Ebene fühlen Sie sich in erster Linie zugehörig, Ihrer Stadt oder Gemeinde, Ihrem Bundesland, Deutschland oder Europa?“

Stadt/Gemeinde	39%
Bundesland	11%
Deutschland	32%
Europa	14%
alle Ebenen	2%
keiner Ebene	2%

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.35.

Hier fallen mehrere Punkte auf: Insbesondere das in Österreich ausgeprägt höhere Identifikationsgefühl mit den Ländern, welches dagegen mit der kommunalen Ebene offenbar deutlich weniger stark ausgebildet ist. Auf der anderen Seite wiederum fällt die in Österreich weitaus höhere Identifikation mit Europa, aber auch mit Österreich selbst auf.

11 Plasser/Ulram 2003 (Fn. 10), S. 433.

Bewertung der Arbeit der verschiedenen Ebenen

Von Interesse ist, wie die Bürgerinnen und Bürger die Arbeit der verschiedenen Ebenen einschätzen. Die Bewertung erfolgt nach dem Schulnotensystem 1 = Sehr Gut bis 5 = Nicht Genügend.

Tabelle 5: Bewertung der Arbeit von EU, Bund, Länder und Gemeinden

Bewertung der Arbeit				
Angaben in %	der EU	des Bundes	der Länder	der Städte und Gemeinden
Mittelwert	3,2	2,9	2,4	2,3
Standardabweichung	0,9	0,9	1,0	1,0
	der EU	des Bundes	der Länder	der Städte und Gemeinden
Sehr Gut	2,8	3,7	15,5	20,9
2	17,9	28,8	46,5	41,1
3	48,9	46,7	25,6	25,0
4	19,9	16,4	9,1	9,9
Nicht Genügend	10,5	4,4	3,3	3,0

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.37.

Das Ergebnis ist insoweit nicht überraschend, als die jeweils den Bürgerinnen und Bürgern nähere Ebene es leichter hat, ihre Arbeit positiv herauszustreichen. Insoweit ähnelt das Ergebnis auch dem einer Umfrage, welche der Vorarlberger Landtag im Jahr 2008 herausgegeben hat.¹² Das Ergebnis von 2,4, das ganz knapp an jenes der Gemeinden heranreicht (2,3), stellt aber eine auch im Vergleich mit Deutschland gute Einschätzung der Arbeit der Länder dar (dort 3,0 für die Länder, 2,8 für die Gemeinden). Auffallend ist auch ein deutlicher Abstand gegenüber dem Bund (2,9), der allerdings ebenfalls gegenüber Deutschland (3,4) deutlich besser abschneidet. Die EU wird mit 3,2 in Österreich bemerkenswerterweise besser als in Deutschland (3,4) bewertet. Bei der Bewertung der Arbeit der verschiedenen Ebenen dürfte auch die von erheblich größerer Kontinuität geprägte Arbeit auf der Länderebene eine große Rolle spielen. Auf der Länderebene treten Konflikte, die es auch in den Konkordanzregierungen gibt, nicht so stark in den Vordergrund.

12 So die Studie von *Berndt, Erwin* 2008: Die Bedeutung des Landtages für die Vorarlberger Bevölkerung, Götzis, S. 60.

5.2 Beibehaltung des status quo gewünscht

In der Frage, welcher Ebene zukünftig mehr Einfluss zukommen soll, sind die Einschätzungen insgesamt wenig ausdifferenziert.

Tabelle 6: Welcher Ebene soll zukünftig mehr Einfluss zukommen?

Wichtigere Rolle für...	EU	Bund	Länder	Städte/Gemeinden
Burgenland	52,9%	72,0%	64,7%	73,5%
Kärnten	59,8%	70,4%	64,2%	72,4%
Niederösterreich	54,5%	72,7%	59,4%	66,7%
Oberösterreich	56,7%	70,6%	63,2%	77,6%
Salzburg	64,4%	66,7%	61,8%	72,7%
Steiermark	61,0%	65,9%	55,5%	69,4%
Tirol	62,0%	62,1%	73,9%	74,6%
Vorarlberg	62,1%	63,1%	75,4%	65,2%
Wien	66,7%	62,9%	42,0%	62,4%
Österreich	60,3%	67,4%	58,7%	69,7%

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.38.

Fest steht, dass die Bürgerinnen und Bürger den Städten und Gemeinden als Einheiten, die ihnen am nächsten liegen, deutlich mehr Einfluss und Macht wünschen (69,7%). Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass auch eine Stärkung der Länder gewünscht wird: Zwar wünscht eine Mehrheit von 58,7% (auch) eine Stärkung der Länder, die Zahl der Befürworter ist aber niedriger als jener, die (auch) eine Stärkung des Bundes wünschen (67,4%). Und auch die Unterstützung für eine Stärkung der Europäischen Union ist höher (60,3%). Aus dem Ergebnis kann nun am ehesten abgeleitet werden, dass der Nationalstaat in Zeiten der Krise wieder zunehmend an Wertschätzung gewinnt. Die in der medialen Diskussion der letzten Jahre deutlich zu Tage getretene kritische Bewertung der Länder dürfte zumindest insoweit ihren Niederschlag gefunden haben, als eine Aufwertung der Länder nicht als besonders prioritär empfunden wird. Die relativ geringen Unterschiede in der Bewertung machen aber auch eine gewisse Unsicherheit der Bevölkerung deutlich bzw eine Neigung, die Dinge lieber so zu belassen, wie sie sind. Der zum Ausdruck kommende Wunsch der Mehrheit, alle Ebenen zu stärken, macht einen Wunsch nach Beibehaltung des status quo deutlich. Freilich: Die Zahl der Befürworter einer Stärkung der Gemeinden ist besonders hoch. Das Resultat in Deutschland ähnelt jenem in Österreich weitgehend. Auch in Deutschland wird insgesamt besonderes eine Stärkung der kommunalen Ebene präferiert, vor einer solchen des Bundes, der Länder und der EU.¹³

13 Bertelsmann Stiftung 2008 (Fn. 7), S. 19.

Aus beiden Umfrageergebnissen, Deutschland wie Österreich, wird somit deutlich, dass die Länder im Kontext der Europäisierung nicht jene Ebene sind, von der die Bevölkerung tatsächlich eine Stärkung wünscht.

Weiter wurde die Frage gestellt, auf welcher Ebene sich die Lebensbedingungen ähneln sollten. Sie gibt wichtige Aufschlüsse darüber, inwieweit die Bevölkerung Differenzierung, die das Wesensmerkmal des Föderalismus darstellt, wertschätzt. Bemerkenswerterweise wird in Österreich die Funktion, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse herzustellen, am ehsten der Europäischen Union zugebilligt (37,2%). Relativ knapp dahinter folgt die Bundesebene (35,7%), dann mit großem Abstand die Ebene der Städte und Gemeinden (13,7%), praktisch auf gleichem Stand wie die Landesebene (13,4%).

Tabelle 7: Auf welcher Ebene sollen sich die Lebensbedingungen ähneln?

Lebensbedingungen	EU	Bund	Land	Stadt/Gemeinde
Burgenland	36,5%	42,3%	11,5%	9,6%
Kärnten	32,7%	32,7%	15,9%	18,6%
Niederösterreich	33,5%	40,4%	10,7%	15,4%
Oberösterreich	35,7%	37,3%	16,9%	10,0%
Salzburg	40,2%	37,0%	10,9%	12,0%
Steiermark	37,5%	31,5%	13,9%	17,1%
Tirol	31,2%	38,3%	18,4%	12,1%
Vorarlberg	37,3%	29,9%	19,4%	13,4%
Wien	45,0%	32,7%	9,3%	13,0%
Österreich	37,2%	35,7%	13,4%	13,7%

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.40.

Aus diesem Ergebnis ist abzuleiten, dass die Österreicher der Forderung nach europaweit vergleichbaren Standards durchaus nicht ablehnend gegenüber stehen. Das Ergebnis bringt auch eine Bereitschaft zur Solidarität zum Ausdruck.

5.3 Forderung nach aktiven Ländern

Während in der Öffentlichkeit eine aktive Rolle der Länder häufig als Blockadepolitik dargestellt wird, geht die deutlich überwiegende Zahl der Menschen in Österreich nicht davon aus, dass sich die Länder zu stark einmischen, wie aus nachfolgender Darstellung hervorgeht. Die Aussage „Die Länder mischen sich zu stark in die Bundespolitik ein“, wird von insgesamt 70,2% der Befragten abgelehnt.

Tabelle 8: Detailaufschlüsselung zur Frage Länder und Bundespolitik

Länder und Bundespolitik	eher Zustimmung	eher Ablehnung
Burgenland	34,6%	65,4%
Kärnten	28,4%	71,6%
Niederösterreich	33,2%	66,8%
Oberösterreich	21,0%	79,0%
Salzburg	34,5%	65,5%
Steiermark	36,6%	63,4%
Tirol	16,2%	83,8%
Vorarlberg	13,4%	86,6%
Wien	37,6%	62,4%
Österreich	29,8%	70,2%

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.41.

Deutlich mehr als zwei Drittel der Bevölkerung sind demnach nicht der Ansicht, dass sich die Länder zu stark in die Bundespolitik einmischen. Interessenvertretung, wie etwa paradigmatisch durch die Landeshauptleutekonferenz auf Bundesebene, wird von der regionalen Bevölkerung geschätzt. Dieser Befund wird auch durch das Ergebnis der Frage, ob nachfolgende Aussage unterstützt wird, erhärtet: „Die Länder sollen in Brüssel stärker vertreten sein.“ Diese Aussage findet bei insgesamt 57,1 % Zustimmung. Die europäische Ebene wird demgegenüber etwas stärker als Betätigungsfeld des Bundes betrachtet. Dennoch unterstützt die Bevölkerung eine aktive Interessenvertretung durch die Länder auch auf der europäischen Ebene. In welchen Institutionen der Europäischen Union dies erfolgen könnte, wurde in der Umfrage offen gelassen.

Tabelle 9: Detailaufschlüsselung zur Frage der Vertretung der Länder in Brüssel

Vertretung der Länder in Brüssel	eher Zustimmung	eher Ablehnung
Burgenland	64,2%	35,8%
Kärnten	66,4%	33,6%
Niederösterreich	57,2%	42,8%
Oberösterreich	54,2%	45,8%
Salzburg	67,0%	33,0%
Steiermark	58,8%	41,2%
Tirol	72,2%	27,8%
Vorarlberg	67,6%	32,4%
Wien	41,5%	58,5%
Österreich	57,1%	42,9%

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.42.

Im Gegensatz zu Deutschland wird von der österreichischen Bevölkerung offensichtlich auch kein Konflikt zwischen Bund und Ländern in EU-Fragen wahrgenommen. Tatsächlich wurden derartige Konflikte, so sie überhaupt bestanden, bisher kaum an die Öffentlichkeit getragen.

5.4 Unterstützung des kooperativen Föderalismus – Absage an Wettbewerbsföderalismus

Zu den Essentialien eines föderalen Systems gehören die rechtliche Differenzierungen. In Deutschland wie in Österreich wird bereits seit Jahren der Trend zum unitarischen Bundesstaat diagnostiziert. Im unitarischen Bundesstaat wird Differenzierung weitgehend eingegeben, während die bundesstaatlichen Institutionen erhalten bleiben. Dem unitarischen Bundesstaat wurde das Konzept des Wettbewerbsföderalismus entgegengehalten. Dabei treten die Glieder des Bundesstaates als eigenständige Akteure auf und konkurrieren als Standorte um Unternehmen, Arbeitsplätze, niederlassungswillige Bürger mit entsprechender Steuerleistung sowie als Standort für Bildung.

Ein größerer Fragenkomplex widmete sich den Fragen des bundesstaatlichen Zusammenhalts sowie des Wettbewerbsföderalismus. Das Ergebnis bestand in einer relativ hohen Ablehnung des Wettbewerbs und einer Betonung der Solidarität im Bundesstaat durch Solidarität der Glieder. Der Aussage „Die Bundesländer sollten eher zusammenhalten und sich nicht im Wettbewerb gegenüberstehen“ wird von 90,7 % zugestimmt, 9,3 % stehen dieser Aussage ablehnend gegenüber.

Tabelle 10: Die Bundesländer sollten eher zusammenhalten und sich nicht im Wettbewerb gegenüber stehen

Zusammenhalt der Länder	eher Zustimmung	eher Ablehnung
Burgenland	82,7%	17,3%
Kärnten	87,7%	12,3%
Niederösterreich	88,1%	11,9%
Oberösterreich	89,2%	10,8%
Salzburg	87,2%	12,8%
Steiermark	87,0%	13,0%
Tirol	91,7%	8,3%
Vorarlberg	82,1%	17,9%
Wien	88,9%	11,1%
Österreich	88,1%	11,9%

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.43.

Die ausgesprochen hohe Unterstützung für eine Solidarität unter den Ländern überrascht nicht. Sie entspricht ungefähr dem in Deutschland erzielten Ergebnis (88 % für

Solidarität).¹⁴ Von besonderem Interesse ist nun aber die Frage der Einstellung der Bevölkerung zum Wettbewerb – und zwar auf verschiedenen Gebieten. Die Umfrage unterschied dabei zwischen Verwaltungsreform, Bildung, Gesundheit und Steuern. Sie ergab jeweils ein Überwiegen der Ablehnung des Wettbewerbs, besonders auf dem Gebiet der Steuerhoheit.

Tabelle 11: In folgenden Bereichen wünsche ich mir Wettbewerb

Wettbewerbsbereiche	Steuerpolitik	Verwaltungsreform	Betriebsansiedelungen	Bildungspolitik	Gesundheitspolitik	Sozialpolitik
Burgenland	17,0%	31,5%	42,6%	35,8%	22,6%	17,0%
Kärnten	16,9%	34,2%	42,7%	35,9%	29,9%	27,1%
Niederösterreich	16,1%	28,2%	40,3%	28,5%	19,9%	20,1%
Oberösterreich	21,4%	34,6%	42,7%	35,4%	34,2%	29,4%
Salzburg	21,9%	38,9%	26,3%	41,7%	37,5%	35,8%
Steiermark	17,6%	27,5%	22,3%	27,5%	24,0%	17,6%
Tirol	34,6%	49,0%	53,3%	43,1%	35,3%	35,3%
Vorarlberg	19,7%	18,3%	40,8%	26,8%	21,1%	15,5%
Wien	19,8%	46,3%	51,5%	39,6%	25,6%	22,9%
Österreich	20,3%	35,5%	41,1%	34,6%	27,4%	24,4%

Quelle: Bußjäger/Seeber 2010 (Fn. 8), S.45.

Die Schlussfolgerung aus diesem Ergebnis ist die Ablehnung einer streng wettbewerblichen Ordnung. Dies schließt freilich im Gegenzug die Wertschätzung des innovativen Föderalismus nicht aus. Das kooperative Element im österreichischen Föderalismus, das eine starke Tradition aufweist, dürfte ohnehin unbestritten sein.

6. Zusammenfassende Thesen

Das Ergebnis der Umfrage leitet zu folgenden zusammenfassenden Thesen über:

- Die österreichischen Länder sind im Bewusstsein der Bevölkerung positiv verwurzelt. Es wird ihnen eine Rolle im europäischen Mehrebenensystem zugebilligt und ihre Arbeit wird gut bewertet.
- Eine Funktion der Länder wird auch darin erblickt, Sprachrohr der Bevölkerung gegenüber dem Bund und der EU zu sein.

14 Bertelsmann Stiftung 2008 (Fn. 7), S. 23.

- Die Bevölkerung steht der föderalen Differenzierung eher kritisch gegenüber. Daraus ergibt sich ein Spannungsverhältnis zwischen föderalem Anspruch und Realität.
- Der kooperative Föderalismus genießt in der Bevölkerung weitaus stärkere Unterstützung als der Wettbewerbsföderalismus.

Der Schwachpunkt dieses sozusagen auf halbem Wege steckengebliebenen Föderalismus ist die Tatsache, dass Unterschiede in den Lebensbedingungen und den rechtlichen Rahmenbedingungen zum Wesen der Bundesstaatlichkeit gehören. Ein Föderalismus ohne Differenz ist nicht nur paradox, sondern delegitimiert sich selbst. Die Handlungsempfehlung an die Politik in den Ländern ist daher klar: Die politischen Akteure des Föderalismus kommen nicht umhin, den Bürgerinnen und Bürgern klarzumachen, welchen Nutzen die föderalen Unterschiede bringen: Sie hängen nämlich untrennbar mit der regionalen Gestaltungsfähigkeit und eigenständigen Politikformulierung zusammen.

20 Jahre Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik in Rumänien

Karen Schlüter

1. Einführung

Nach dem Umbruchsjahr 1989 markiert das Jahr 1991 eine zweite wichtige Etappe im post-kommunistischen Rumänien: Es trat sowohl die neue Verfassung in Kraft und es wurde das Gesetz über die Kommunalverwaltung verabschiedet. Damit kann Rumänien in diesem Jahr auf 20 Jahre Dezentralisierungspolitik zurückblicken. Dies gibt den Anlass für diesen Artikel, der im ersten Teil um eine „Bestandsaufnahme“ der Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik bemüht ist, um in zweiten Teil nach Erklärungsansätzen für die heutige Situation zu suchen.

2. „Bestandsaufnahme“

„România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil.“¹ Art. 1 Abs. 1 der rumänischen Verfassung macht deutlich, dass Rumänien ein unteilbarer Einheitsstaat ist. Durch diese verfassungsrechtlichen Prinzipien drängt es sich zunächst auf, dass Ausführungen zu Dezentralisierungs- oder Regionalisierungspolitik fehlplatziert sind; der Artikel wäre damit beendet. Blättert man weiter durch die rumänische Verfassung, findet man in Art. 120 die Grundprinzipien der öffentlichen Kommunalverwaltung; dort ist in Abs. 1 geregelt, dass die öffentliche Verwaltung auf den Prinzipien von Dezentralisierung, lokaler Autonomie und der Dekonzentration des öffentlichen Diensts beruht. Abs. 2 ist den nationalen Minderheiten insofern gewidmet, dass sie berechtigt sind, ihre Sprache im Verkehr mit der Lokalverwaltung zu verwenden. Die Einzelheiten – insbesondere der Prozentsatz der Minderheit in der jeweiligen Lokalverwaltung – wird durch ein Organgesetz näher geregelt. In den folgenden Artikeln (Art. 121 bis 123) wird die Grundstruktur der Lokalverwaltung, die in Kommunen (comune), Städte (orașe) und Kreise (judete) eingeteilt ist und deren Organe Lokalräte (consiliile locale), Bürgermeister (primarii funcționează) und Kreisräte (consiliile județean) sowie Präfekten (prefect) sind, geregelt. In einem weiteren Abschnitt findet man Art. 148 der rumänischen Verfassung, der die Rahmenumstände der Integration Rumäniens in die Europäische Union bezeichnet; in Abs. 4 werden die staatlichen Organe (Parlament, Präsident, Regierung und die Gerichte) gebunden, die Verpflichtungen aus dem Beitrittsvertrag und des *acquis communautaire* umzusetzen. Diese Artikel (120 bis 123 sowie 148) geben die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik in Rumänien; sie stellen auch den Ansatzpunkt für diesen Artikel dar. Aus den verfassungsrechtlichen Regelungen kann Folgendes gezogen werden: Rumänien ist ein

1 Rumänien ist ein Nationalstaat, souverän und unabhängig, unitarisch und unteilbar.

dezentralisierter Einheitsstaat, der neben einer zentralen Ebene über eine lokale Ebene verfügt. Die Verfassung trifft keine Aussage über eine Regionalstruktur; sie enthält Schutzregelungen für Minderheiten.

2.1 Kommunalebene

Die Kommunalverwaltung basiert insbesondere auf Art. 120 der rumänischen Verfassung sowie auf dem Gesetz über die öffentliche Kommunalverwaltung Nr. 215/2001² und dem Rahmengesetz über die Dezentralisierung Nr. 195/2006³. Besonderen Einfluss auf die innerstaatlichen Regelungen hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985, der Rumänien 1997⁴ beigetreten ist. So ist der Wortlaut einzelner Artikel der Charta nahezu identisch auf das Gesetz über die Dezentralisierung übertragen worden. Dies überrascht insoweit wenig, da Rumänien der monistischen Tradition, abzulesen in Art. 11 Abs. 2 der rumänischen Verfassung, folgt und die Charta damit ohnehin Teil des nationalen Rechts ist. Aus Art. 120 Abs. 1 der rumänischen Verfassung sowie Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Dezentralisierung Nr. 215/2001 ergeben sich die folgenden sechs Grundsätze: Selbstverwaltung, Dezentralisierung, Dekonzentration öffentlicher Aufgaben, Eignung der öffentlichen Verwaltung, Rechtmäßigkeit der Verwaltung und Beratung der Bürger zur Problemlösung kommunaler Probleme.⁵ Die Kommunalverwaltung unterteilt sich in zwei Ebenen: Die untere Ebene bilden die Gemeinden (comuna), Städte (oraș) und Munizipien (municipiu); die obere Ebene sind die Kreise (județe). Rumänien hat 42 Kreise, 2.856 Gemeinden mit 12.955 Dörfern (sate), 217 Städte sowie 103 Munizipien.⁶ Die untere Ebene verfügt über zwei gewählte Organe, nämlich den Kommunalrat (consiliul locale) und den Bürgermeister (primarul), Art. 121 der rumänischen Verfassung. Diese werden direkt im Wege eines persönlichkeitsbezogenen Mehrheitswahlrechts von der Bevölkerung für vier Jahre gewählt werden (Art. 28, 72 des Gesetzes Nr. 215/2001). Der Kommunalrat stellt die politische Vertretung der Bürger dar. Die Anzahl seiner Mitglieder ist abhängig von der Größe der Gebietskörperschaft und variiert zwischen neun und 31 (Art. 29 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 215/2001); eine Sonderstellung nimmt das Munizipium Bukarest mit 55 Ratsmitgliedern ein (Art. 29 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 215/2001). Die Aufgaben der Kommunalräte werden in Art. 38 Abs. 2 lit. a) bis z) des Gesetzes Nr. 215/2001 genannt. Dazu gehören alle Probleme, die im lokalen Interesse liegen und die nicht in die Kompetenz anderer staatlicher Organe fallen. Bei der Kompetenzverteilung unterscheidet Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 215/2001 zwischen ausschließlicher, geteilter sowie delegierter Kompetenz. Neben dem Kommunalrat stellt der Bürgermeister

2 Legea Administrației publice locale Nr. 215/2011.

3 Legea-cadru a Descentralizării Nr. 195/2006.

4 Gesetz Nr. 199/1997, veröffentlicht am 16. November 1997.

5 Vgl. Trăilescu, Anton 2010: Drept administrative, 4. Auflage, Bukarest, S. 36 – 42.

6 Dobre, Ana Maria 2011: Romania: From historical regions to local decentralization via the unitary state, in: Loughlin, John/Hendricks, Frank/Lidström, Anders: The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford, S. 685 - 712, hier: S. 695.

das zweite Organ auf dieser Ebene dar; er vertritt die Gemeinde, Stadt bzw. das Munizipium nach Außen (Art. 67 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 215/2001); seine weiteren Aufgaben sind in Art. 68 des Gesetzes Nr. 215/2001 genannt. Die obere Ebene bilden die Kreise, die aus Kreisrat (consiliul județean) und dessen Vorsitzendem (președinte) bestehen, die direkt im Wege eines Listenwahlrechts für die Dauer von vier Jahren gewählt werden. Nach Art. 122 der rumänischen Verfassung und Art. 101 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 215/2001 haben die Kreise die Aufgabe, die Tätigkeiten der Kommunalräte und Bürgermeister zu koordinieren; näheres regelt Art. 104 des Gesetzes Nr. 215/2001. Auf der Kreisebene nimmt ein von der Regierung ernannter Präfekt (Art. 123 der rumänischen Verfassung, Art. 130 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 215/2001) Kontrollfunktionen wahr, wie die Überprüfung der Entscheidungen der gewählten Kommunal- und Kreisräte, der Bürgermeister sowie der Präsidenten der Kreisräte (Art. 134 Abs. 1 lit. b). Diese Befugnis reicht soweit, dass der Präfekt die überprüften und für rechtswidrig erachteten Rechtsakte vor dem Verwaltungsgericht anfechten kann. Daneben ist er der Vertreter der Regierung in dem jeweiligen Kreis und leitet die dezentralisierte Leistungsverwaltung der Ministerien sowie anderer zentraler Verwaltungsorgane in den Kreisen.

Die derzeitige Regelung der Kommunalverwaltung und Dezentralisierung sowie deren tatsächliche Ausgestaltung werden in mehrfacher Hinsicht kritisiert; als nahezu einhelliges Resultat wird festgestellt, dass eine „incomplete decentralization“⁷ bestünde. Dabei liegt der Fokus der Kritik auf vier Punkten: Aufgaben- und Kompetenzüberschneidung, Finanzierung, Stellung des Präfekten sowie Wahlmodus. Die detailreichen Aufgabenlisten für Kommunal- und Kreisräte sowie Bürgermeister und Vorsitzenden des Kreisrats lassen eine Abgrenzung der jeweiligen Tätigkeitsfelder nicht zu; das Auseinanderfallen von Aufgaben und Befugnisse im Sinne der ausschließlichen, geteilten und delegierten Kompetenzen verstärken diese Unsicherheiten.⁸ Diese Situation wird durch die Finanzierung der Pflichtaufgaben insoweit noch verstärkt, dass der kommunalen Ebene in der Regel keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen.⁹ Nach Gesetz Nr. 189/1998 über die kommunalen Finanzen können die Kommunen zwar unterschiedliche Steuern (Einkommenssteuer, Grund- und Bodensteuer, Einnahmen aus Geldbußen und Vermietungen, Einnahmen aus Kapitalanlagen öffentlicher Einrichtungen sowie Gebühren) erheben. Allerdings verbleiben Grund- und Bodensteuern und nur etwa die Hälfte der Einkommenssteuer im jeweiligen Verwaltungskreis; ansonsten sind die Einnahmen an die Zentralverwaltung abzuführen und fließen in den Staatshaushalt. Der darin enthaltene Finanzausgleich soll die starken sozio-ökonomischen Disparitäten aus-

7 Stănciulescu, Alina M. 2010: Romania. A personalistic approach to accountability, in: Morlino, Leonardo/Sadurski, Wojciech (Hrsg.) 2010: Democratization and the European Union. Comparing Central and Eastern European post-communist countries, New York, S. 73 – 95, hier: S. 88.

8 Dobre 2011 (Fn. 6), S. 696 f.; Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 88.

9 Verseck, Keno 2007: Rumänien, 3. Auflage, München, S. 149f.; Dobre 2011 (Fn. 6), S. 697 - 700; Stănciulescu 2010 (Fn. 7).

gleichen;¹⁰ kritisiert wird die mangelnde Kalkulierbarkeit bzw. die fehlenden Transparenz über die Entscheidungskriterien der Transferleistung.¹¹ Weiterhin wird bemängelt, dass eine Politisierung insofern eintrete, da die Kreisträte und vornehmlich ihre Vorsitzenden in einer starken Machtposition stünden, da sie über die Transferleistungen an die ihnen nachgeordnete Ebene entscheiden können.¹² Daneben wurde moniert, dass Gebietskörperschaften mit geringen Einnahmen aus Grund-, Boden- und Einkommenssteuern zum Ausgleich Steuererhöhungen durchgeführt haben und die ohnehin benachteiligte Bevölkerung damit noch stärker verarme.¹³

Die Stellung und Befugnisse des Präfekten sorgten immer wieder für „Sprengstoff“:¹⁴ So hatten sich Bürgermeister, die in Opposition zur Regierung standen, beschwert, dass sie unter Druck gesetzt und in ihrer Arbeit behindert wurden, indem sie mit Klagen von den Verwaltungsgerichten überzogen wurden.¹⁵ Darauf reagierte die zentrale Ebene, indem Art. 123 Abs. 4 der rumänischen Verfassung klarstellt, dass es kein Subordinationsverhältnis zwischen Präfekten und Organen der Kommunalverwaltung gibt; weiterhin sind Präfekten seit 2003 Beamte. Der unterschiedliche Wahlmodus bei Kommunalwahlen – persönlichkeitsbezogene Mehrheitswahl für Gemeinde-, Stadt- und Munizipalräte sowie Bürgermeister und Vorsitzenden des Kreistrats, Listenwahlrecht für Kreisträte – führt in einigen Kreisen dazu, dass der Vorsitzende des Kreistrats nicht über die Mehrheit im Kreistrat verfügt. Dies scheint den politischen Entscheidungsprozess zu hemmen und offenbart eher die Unfähigkeit, Mehrheiten zu gewinnen als dass es Ausdruck von Demokratisierung ist.¹⁶ Dies offenbart sich u. a. an den Wechselbewegungen auf kommunaler Ebene: So stieg zwischen 2000 und 2003 der Prozentsatz der Bürgermeister, die der Regierungspartei PSD angehörten, von 35,5 auf 64,4%.¹⁷

Derzeit liegt dem rumänischen Parlament ein Entwurf vor, der das Gesetz Nr. 215/2001 insofern ändern soll, dass der Wahlmodus der Bürgermeister demjenigen der Vorsitzenden der Kreisträte gleiche, nämlich nur noch eine anstatt zwei Wahlrunden, sowie eine stärkere Aufgabentrennung.¹⁸

10 Dobre, Ana Maria 2008: Regionalisierung in Rumänien: Zwischen historischen Regionen und NUTS 2-Entwicklungsregionen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008*, Baden-Baden, S. 380-392, hier: S. 382.

11 Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 89; Versek 2007 (Fn. 9), S. 150.

12 Dobre 2011 (Fn. 6), S. 698; Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 89.

13 Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 89.

14 Gabanyi, Ute Anneli 2010: Das politische System Rumäniens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) 2010: *Die politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden, S. 627 – 675, hier: S. 667.

15 Gabanyi 2010 (Fn. 14), S. 667; Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 88.

16 Dobre 2011 (Fn. 6), S. 693 f.

17 Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 88.

18 http://www.gov.ro/modificari-ale-legii-administratiei-publice-locale-si-ale-legii-privind-statutul-alesilor-locali-adoptate-de-executiv-si-trimise-parlamentului__11a112923.html, (04.05.2011).

2.2 Regionalebene

Zwar wurde durch das Gesetz Nr. 151/1998 eine Regionalebene eingeführt und durch das Gesetz Nr. 315/2004 deren Aufgaben definiert, allerdings wurde die Regionalebene nicht verfassungsrechtlich verankert. Es existieren acht („Entwicklungs“-)Regionen in Rumänien. Diese setzen sich aus den bestehenden Kreisen zusammen:

Entwicklungsregion	Kreise (Anzahl)	Sitz	Entwicklungsgrad ¹⁹
Nordost	Suceava, Botoșani, Neamț, Iași, Bacău, Vaslui (6)	Piatra Neamț	niedrig
Südost	Vrancea, Galați, Buzău, Brăila, Tulcea, Constanța (6)	Brăila	mittel
Süd	Ialomița, Călărași, Giurgiu, Teleorman, Prahova, Dâmbovița, Argeș (7)	Călărași	niedrig bis mittel, große Disparitäten zwischen sehr schwach (Ialomița, Călărași, Giurgiu, Teleorman) gegenüber stark (Prahova, Argeș) entwickelten Kreisen
Südwest	Olt, Dolj, Vâlcea, Gorj, Mehedinți (5)	Craiova	mittel
West	Caraș-Severin, Timiș, Arad, Hunedoara (4)	Timisoara	hoch
Nordwest	Cluj, Bistrița-Năsăud, Maramureș, Sălaj, Satu Mare, Bihor (7)	Cluj	mittel bis hoch, wegen schwach entwickelter Kreise Bistrița-Năsăud und Sălaj
Zentrum	Alba, Sibiu, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș (6)	Alba Iulia	hoch
Bukarest-Ilfov	București, Ilfov (2)	București	hoch

Quelle: Eigene Darstellung

Art. 3 des Gesetzes Nr. 315/2004 nennt die Grundsätze der Regionalentwicklung in Rumänien: Reduktion interregionaler Unterschiede, Abstimmung von politischen Entscheidungen, Förderung der interregionalen Zusammenarbeit im Sinne europäischer Organisationen. Dies wird in Art. 6 des Gesetzes Nr. 315/2004 konkretisiert, indem klargestellt wird, dass die Entwicklungsregionen den Rahmen für die Erarbeitung, Implementierung und Evaluierung der regionalen Entwicklungspolitik darstellen und somit NUTS 2 Einheiten bilden. Daher wird einhellig vertreten, dass die Errichtung dieser Entwicklungsregionen keine nationale Entwicklung im Sinne eines *bottom-up*-Prozesses

19 Vgl. Benedek, Jozsef 2006: Raumplanung und Regionalentwicklung, in: Kahl, Thede/Metzeltin, Michalel/Ungureanu, Mihai-Răzvan (Hrsg.) 2006: Rumänien, Wien/Berlin, S. 125 f.

sei, sondern aus der Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen zur Europäischen Union als *top-down*-Entwicklung resultiere.²⁰ Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 151/1998 macht deutlich, dass die Entwicklungsregionen keine territorialen Verwaltungseinheiten bilden und keine Rechtspersönlichkeit haben. Jede Entwicklungsregion verfügt über zwei Institutionen, die Regionalentwicklungsagentur und den Regionalentwicklungsrat. Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 151/1998 definiert die Regionalentwicklungsagentur als „non-profit und non-government“ Körperschaften mit Rechtspersönlichkeit, die im Rahmen der Regionalentwicklung tätig werden. Der Regionalentwicklungsrat ist ein Beratungsorgan und setzt sich aus den Vorsitzenden der Kreisräte sowie Repräsentanten der Gemeinden, Städte und Munizipien zusammen. Die jeweiligen Regionalentwicklungsräte analysieren und entscheiden über regionale Entwicklungsstrategien und -programme, sie genehmigen Regionalentwicklungsprojekte, unterbreiten dem Nationalen Regionalentwicklungsrat Vorschläge sowie genehmigen die Kriterien, Prioritäten, Zuweisungen und Bestimmungen für die Gelder der Regionalentwicklungsfonds (Art. 6 des Gesetzes 151/1998). Daneben existiert auf zentraler Ebene der Nationale Regionalentwicklungsrat. Dieser setzt sich aus Vertretern der Regionalentwicklungsräte zusammen und ist insbesondere für die Entwicklung nationaler Regionalentwicklungsstrategien zuständig (Art. 11 des Gesetzes Nr. 315/2004). Die Entwicklungsregion stellt damit das Dach für zwei bis sieben Kreise dar und bedient sich auch ihrer gewählten Vertreter für die eigenen Organe.

Die derzeitigen Regelungen der Regionalstruktur und die Regionalisierung werden in mehrfacher Hinsicht kritisiert. Als nahezu einhelliges Resultat wird festgestellt, dass es sich um eine „formal regionalization“²¹ handle. Dabei liegt der Fokus der Kritik auf zwei Punkten: künstlicher Zuschnitt der Regionen und Ineffizienz. Die Zusammensetzung der Entwicklungsregionen entspricht nicht den historischen drei Regionen Rumäniens (Transsilvanien, Walachei und Moldau) oder deren Unterteilungen (Transsilvanien mit Siebenbürgen, Maramureș, Banat und Kreischland, Walachei mit Oltenien, Muntenien und Dobruscha sowie die Moldau mit der Südbukowina).²² So besteht die Region Südosten aus zwei Kreisen aus der Moldau, aus Muntentien und der Dobruscha; der Zuschnitt überzeugt auch nicht aus funktionalen Erwägungen, da die Kreise teilweise eine große Heterogenität bezüglich des wirtschaftlichen Entwicklungsstands und Profils aufweisen.²³ Die Ineffizienz liegt in der mangelnden Kompetenz begründet, die den Entwicklungsregionen kaum Handlungsfelder geben.²⁴

Die allgemein diskutierten Kritikpunkte führen – zumindest derzeit – nicht zu einer Initiative, die Regionalstruktur zu ändern. Als Grund wird einhellig angeführt, dass Dezentralisierung als aktuelles Modernisierungsziel in Rumänien verstanden wird; hinge-

20 *Dobre* 2008 (Fn. 10), S. 390 f; *Stănciulescu* 2010 (Fn. 7), S. 89.

21 *Stănciulescu* 2010 (Fn. 7), S. 88.

22 *Buza, Mircea/Schreiber, Wilfried* 2006: Grundzüge der räumlichen Struktur Rumäniens, in: *Kahl/Metzeltin/Ungureanu (Hrsg.)* 2006 (Fn. 19), S. 34.

23 *Benedek* 2006 (Fn. 19), S. 128.

24 *Ebenda*, S. 127; *Stănciulescu* 2010 (Fn. 7), S. 89.

gen wird Regionalisierung mit den Autonomiebestrebungen der ungarischen Minderheit – vornehmlich im Szeklerland (Kreise: Covasna, Harghita, Mureș) – gleichgesetzt.²⁵ Verseck geht noch weiter, indem er feststellt: „Begriffe wie Dezentralisierung, Regionalisierung, Lokalautonomie oder Föderalismus haben in der politischen Elite Rumäniens seit jeher eine von außen schwer nachvollziehbare Panik vor einem Zerfall des Landes ausgelöst.“²⁶

3. Erklärungsansätze

Die Bestandsaufnahme hatte zum Ergebnis, dass in Rumänien eine unvollständige Dezentralisierung als auch eine rein formale Regionalisierung besteht,²⁷ für die es lediglich zurückhaltende Änderungsinitiativen gibt. Ungeklärt bleibt mit diesem Ergebnis das „warum“. Zu finden sind u.a. fünf Erklärungsansätze, die im Folgenden näher beleuchtet werden.

3.1 Pfadabhängigkeit

Gängiger Erklärungsansatz ist die Pfadabhängigkeit: Rumänien habe eine zentralistische Verfassungstradition. Dezentralisierungs- und insbesondere Regionalisierungsbestrebungen seien kaum durchsetzbar.²⁸ Abzulesen sei dies insbesondere an Art. 1 der rumänischen Verfassung, der die Prinzipien „einheitlich“ und „unteilbar“ („one state, one culture“) enthalte. Neben dieser Verfassungstradition existieren in Rumänien auch historische Regionen, die eine Vergangenheit mit Autonomierechten besitzen (wie Transilvanien). Die erste kommunistische Verfassung von 1948 und die Verwaltungsreform von 1950 (Gesetz Nr. 5/1950) schufen 28 Regionen (regione) als obere und Rayons als untergeordnete Verwaltungseinheiten in Einklang mit stalinistischen Idealen, die durch Reformen in den Jahren 1952 und 1956 abgeändert wurden. Im Zuge des Destalinisierungsprozesses wurden 1960 nach der rumänischen Verwaltungstradition wieder 16 Kreise (județe) einschließlich des Kreises einer ungarischen Autonomieregion (heute Covasna, Harghita, Teile von Mureș) eingeführt. Die Gebietsreform von 1968 annullierte den Autonomiestatus und schuf neue Kreise, die den historischen Strukturen nicht entsprachen.²⁹ Die Gründe für die zentralistischen Bestrebungen sind daher in der Gegenwart zu finden: Die heutige Verwaltungseinteilung beruht auf der post-

25 Gabanyi 2010 Fn. 14), S. 668.

26 Verseck 2007 (Fn. 9), S. 149.

27 So auch Stănculescu 2010 (Fn. 7), S. 88.

28 Dobre, Ana Maria 2010: Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania, in: Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 10, Nr. 1, S. 59 - 70, hier S. 60.

29 Schlüter, Karen 2009: Romania – From Asymmetry to Federalism?, in: Palermo, Francesco/Zwilling, Carolin/Kössler, Karl (Hrsg.) 2009: Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems, Bozen, S. 77 - 93, hier: S. 79; Helin, Ronald A. 1967: The volatile administrative map of Rumania, in: Annals of the Association of American Geographers, Band 57, S. 481 - 502.

kommunistischen Verfassung von 1991 und deren Revision von 2003. Neben der Verankerung der oben genannten Verfassungsprinzipien sind diese durch eine „Ewigkeitsklausel“ des Art. 150 der rumänischen Verfassung abgesichert, der eine Föderalisierung und Aufgabe des Einheitsstaats unterbindet. Abgesehen von dieser verfassungsrechtlichen Gewährleistung sind die Hürden einer Verfassungsänderung in Art. 152 der rumänischen Verfassung so hoch, dass Interessen in einzelnen Landesteilen (insbesondere mit einer großen ungarischen Minderheit) kaum ausreichen dürften. Die Federführung bei der Neugestaltung der Verfassung hatte die damalige Regierung, die – anders als in anderen Transformationsstaaten – aus den Reformkommunisten bestand. Sie stellten die Weichen, indem sie innerhalb der Verfassung von 1991 und dem Gesetz Nr. 69/1991 ihre Politik für einen Einheitsstaat und gegen Regionalpolitik durchsetzen.

3.2 Defizite im Verfassungsdesign

Die Verfassung zeigt weitere Regelungen, die einen Demokratisierungsprozess hemmen, auf. So wird vertreten, dass sich die staatlichen Organe, insbesondere die Verfassungsorgane, gegenseitig behinderten und Willensbildungsprozesse kaum zustande kämen, dies gelte auch für Dezentralisierungs- und Regionalisierungsbestrebungen.³⁰ Wie in den meisten Transformationsstaaten kann auch in Rumänien festgestellt werden, dass die Kombination von Reformkommunisten und einen Verfassungsdesign, das dem Staatspräsidenten umfangreiche Rechte einräumt, dazu führt, dass das Parlament zur Bedeutungslosigkeit absinkt und sich keine pluralistische Parteipolitik herausbilden kann.³¹ Daneben waren die Kompetenzen der Verfassungsorgane (Präsident, Ministerpräsident und Parlament mit Abgeordnetenversammlung und Senat) in der Verfassung von 1991 nicht klar definiert. Auch die Reformen durch die Verfassung von 2003 und die Entscheidungen des Verfassungsrechts konnten kaum Abhilfe schaffen.³² Stănciulescu kommt daher zu dem Ergebnis: „President - Prime Minister - parliament: all against one and one against all.“³³ Konsequenz dieser Unfähigkeit ist, dass Gesetzesvorhaben – wie die Änderungen über das Gesetz der Kommunalverwaltung – kaum durch einen politischen Willensbildungsprozess der (zuständigen) Verfassungsorgane durchgeführt werden; hingegen hilft sich die Regierung mit dem Notverordnungsrecht. Dies ist eine gängige Praxis, die unter dem Umsetzungsdruck des Beitritts Rumäniens zur Europäischen Union nahezu kultiviert wurde.

30 Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 88.

31 Webb, Paul/White, Stephen 2007: Conceptualizing the Institutionalization and Performance of Political Parties, in: Webb, Paul/White, Stephen (Hrsg.) 2007: Party Politics in New Democracies, Oxford, S. 7 f.

32 Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 74.

33 Ebenda, S. 75.

3.3 *Mangelnde Durchsetzungskraft der ungarischen Minderheit*

Die Defizite im Verfassungsdesign führen letztendlich dazu, dass die jeweilige Regierung ihre Politik überwiegend durch das Notverordnungsrecht umsetzt. Für die Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik ergeben sich daraus zwei Probleme: Erstens, umfassende Reformen können nicht durch das Notverordnungsrecht umgesetzt werden. Zweitens, die Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik müsste Teil der Regierungspolitik sein. Letzteres ist in der Regel in Rumänien nicht der Fall; Regionalpolitik gehört grundsätzlich nicht zum Parteiprogramm. Eine Ausnahme bildet dabei die „Uniunea Democrața a Maghiarilor din România“ (UDMR), die die ungarische Minderheit repräsentiert. Sie ist seit 1996 Koalitionspartner der verschiedenen Regierungsparteien gewesen oder hat zumindest mit ihnen kooperiert. Ihr Wahlergebnis liegt bei 6,6 bis 7,6% und korreliert mit Prozentsatz der ungarischen Minderheit in Rumänien. In den letzten Jahren wurde immer mehr bezweifelt, ob sich die UDMR auf die Stimmen der ungarischen Minderheit verlassen kann; ansonsten hat sie zu befürchten, dass sie unter die 5%-Sperrklausel fällt. Der Grund für den Wechsel der Stammwähler liegt in einer seit 2008 neu gegründeten Partei „Partidul Civică Maghiară“ (PCM, von 2004 bis zu ihrer Parteigründung „Uniunea Civică Maghiară“, UCM). Daneben gibt es auch weitere Bestrebungen, Parteien zu gründen. Allerdings gestaltet sich dies wegen des rumänischen Parteigesetzes Nr. 14/2003 schwierig, das 25.000 Unterschriften aus 18 Kreisen einschließlich Bukarest vorsieht. Die Ursache für die Gründung der PCM ist in den zwei Flügeln der UDMR zu finden, die Batt folgendermaßen charakterisiert: “For the Szeklers, ‘territorial autonomy’ in Covasna-Harghita was the main goal, indicating a model of the state as an ethnic federation [...]; while for the rest of the territorially dispersed Hungarians, ‘personal autonomy’ was preferred, a non-territorial model of ethnic self-government [...]. This division had implications for the political strategy: the quasi-separatist (or better, ‘isolationist’) territorial-autonomists tended to be indifferent to, or deeply skeptical of the benefits of participation in pan-Romanian politics, while the personal-autonomists were more open to forming a pragmatic alliance with the ‘democratic’, anti-Illiescu parties in order to promote their cause.”³⁴ Die Verfechter von Autonomierechten finden sich mittlerweile in der PCM, die „gemäßigten“ Vertreter der Minderheit versuchen, als Koalitionspartner und Mehrheitsbringer ihre Vorstellungen umzusetzen. So wurde kürzlich das neue Bildungsgesetz verabschiedet, das weitere Zugeständnisse an die Minderheiten vorsieht, die ohnehin ein Recht auf Schulunterricht in der Minderheitensprache haben. Die Änderungen sehen vor, dass Unterrichtsfächer, die bisher auf Rumänisch angeboten werden mussten (Geographie und Geschichte Rumäniens) nun auch beispielsweise auf Ungarisch unterrichtet werden. Sprache und Literatur Rumäniens wird weiterhin auf Rumänisch angeboten, allerdings als Fremdsprachenunterricht. Dies wurde von den Minderheiten als ein Durchbruch angesehen, da der rumänische Staat – wenn auch nur indirekt – anerkennt, dass die Muttersprache der Min-

34 Batt, Judy 2004: “Fuzzy Statehood” versus Hard Borders: The impact of EU enlargement on Romania and Yugoslavia, in: Keating, Michael/ Hughes, James (Hrsg.) 2004: The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Restructuring and European Integration, Brüssel, S. 170.

derheiten in der Regel nicht Rumänisch ist. Derzeit ist die UDMR auch bemüht, Reformen des Minderheitengesetzes durch das Parlament zu bringen. Auch diese Reformvorschläge fokussieren sich auf die Kultur- und Bildungspolitik.

3.4 *Kein zivilgesellschaftliches Engagement und Populismus in der rumänischen Medienlandschaft*

Mehrheitlich wird bemängelt, dass es in Rumänien kaum zivilgesellschaftliches Engagement gibt,³⁵ das sich im Rahmen von Demokratisierungsbestrebungen auch für eine Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik einsetze. Auch stellten die rumänischen Medien kein Korrektiv dar, da die Berichterstattung oberflächlich bis populistisch sei. Stegherr und Liesem kommen daher zu dem Ergebnis, dass „das Programm des rumänischen Fernsehens heute von seichten Spielshows italienischer Machart, lateinamerikanischen Seifenopern, US-amerikanischen Serien und Popmusikclips simpler Machart durchzogen“³⁶ ist. Ähnlich stellt sich die Situation in den Printmedien dar, die stark unter dem Druck des größten Anzeigenauftraggebers, der Regierung, stehen.³⁷ Abschließend kann daher festgestellt werden, dass die „Meinungsbilder“³⁸ in der Hauptstadt sitzen und Diskussionen um Dezentralisierung sowie Regionalisierung kaum unterstützen. Die Minderheiten bedienen sich häufig ihren muttersprachlichen Medien wie der Allgemeinen Deutschen Zeitung für Rumänien oder der ungarischsprachigen „Uj Magyar Szó“.

3.5 *Versagen der Europäischen Union?*

Die Europäische Union wird zwar als der Akteur angesehen, der die Diskussion um Dezentralisierung und Regionalisierung initiiert und im Zuge des Beitritts vorangetrieben hat, allerdings ebte der Druck mangels Anreiz ab. Für die Unterstützer der Reformbestrebungen fiel damit ein wichtiger Partner weg.³⁹ Wie Kneuer⁴⁰ klarstellt, hat die EU keinen Spielplan in der Hand, sondern nur einen Ball. Demnach haben die nationalen Akteure das Spiel zu übernehmen, die aber kaum dazu in der Lage sind: „Although the reasons for the quality of Romanian democracy are to be found in the domestic arena, the insufficient maturity of the political class and the insufficient internationalization of the democratic practices has probably meant that democracy in Romania has suffered because the process of democratization has been very much externally driven. The reforms that were implemented were not the natural result of domestic ac-

35 Stegherr, Marc/Liesem, Kerstin 2010: Die Medien in Osteuropa – Mediensysteme im Transformationsprozess, Wiesbaden, S. 171; Dobre 2011 (Fn. 6), S. 702 - 704; Dobre 2008 (Fn. 10), S. 389.

36 Stegherr/Liesem 2010 (Fn. 35), S. 169; vgl. auch Vasilescu, Mircea 2006: Massenmedien und Demokratisierung, in: Kahl/Metzeltin/Ungureanu (Hrsg.) 2006 (Fn. 19), S. 543 – 552.

37 Stegherr/Liesem 2010 (Fn. 35), S. S. 170.

38 Ebenda, S. 177.

39 Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 74.

40 Kneuer, Marianne 2007: Demokratisierung durch die EU. Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich, Wiesbaden, S. 370.

tors' convictions but were forms copied from outside.”⁴¹ Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Europäische Union durch die Einführung des Monitoring-Verfahrens für Rumänien und Bulgarien, das nach dem Beitritt läuft, erkannt hatte, dass Defizite vorlagen, diese aber lediglich bei Strafrechtsreformen und Korruptionsbekämpfung verortet.

4. Ergebnis

In Rumänien liegen eine unvollständige Dezentralisierung sowie eine rein formale Regionalisierung vor. Die Gründe liegen in der Weichenstellung nach 1989, die sich in den Verfassungsprinzipien „einheitlich“ und „unteilbar“ widerspiegeln. Bemühungen, diese Strukturen aufzubrechen, gibt es seitens der politischen Elite kaum. Davon gibt es zwei Ausnahmen: Während des Beitritts war die rumänische Regierung bemüht, die Vorgaben der Europäischen Union umzusetzen. Nach dem Beitritt ist dieser Anreiz weggefallen. Lediglich die Parteien der ungarischen Minderheiten setzen sich für eine Regionalpolitik ein, allerdings differieren die jeweiligen Konzepte und schwächen die Gesamtdarstellung.

41 Stănciulescu 2010 (Fn. 7), S. 92.

Self-Government Reforms and Public Support for Spain's Territorial Model: Changes and Stability (1992-2010)

Mireia Grau Creus

Introduction

The decentralized institutional scene in Spain has changed over the years. Since the autonomous communities were established in the early eighties, formal reforms and political settlements have defined the structure and functioning principles of self-government. Simultaneously, and according to opinion polls, throughout this period Spanish citizens have had a very positive attitude towards decentralization and have progressively internalized the basic aspects of the system. As a result, in 1998 the level of support and commitment that citizens expressed for the country's decentralized structure reached similar levels to that expressed for democracy.¹ In the light of these data, it seemed that positive feelings towards the system could be considered to be not only stable, but consolidated.

However, further developments have shown that this stability was not structural. In early 2000 a wave of institutional reforms of self-government was carried out provoking intense social and political debate. Leaving aside the failed reform of the Basque Country's Statute of Autonomy (2004), much controversy was aroused in 2004 by the process that eventually led to the passing of the reform of Catalonia's Statute of Autonomy in 2006. Perceived by some as an illegitimate instrument designed to introduce major changes into the political structure of the whole country and, by others, as a legitimate tool to qualitatively improve and explicitly define the political nature of self-government, the fact is that the terms and nature of the reform of Catalonia's Statute were not confined to Catalonia but also affected other autonomous communities. The Catalan reform gave fresh impetus to the political need to carry out reforms in other autonomous communities, wholly or partially inspired the contents of these reforms, and fed a heated debate on the territorial issue at both political and social levels. All this had an effect on public opinion. However, in 2005 opinion polls revealed a number of changes in both the intensity and direction of long-term trends in the levels of support that citizens had hitherto given to the Spanish model of political decentralization. In 2010, these changes were largely confirmed.

In general terms, the objective of this article is to explore and describe the interaction between self-government reforms and citizens' perceptions between 1992 and 2010, paying special attention to the wave of reforms initiated in 2003.

1 *Llera Ramo, Francisco José* 2002: La opinión pública: la diversidad de una nación plural, in: *Joan Subirats and Raquel Gallego* (eds) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, S. 321-376; *Mota, Fabiola* 2008: Capital social y gobernabilidad. El rendimiento político de las Comunidades Autónomas, Madrid, S. 87-110.

In order to do so, the article has been divided into four sections. The first section will describe the context of the reforms; the second will show the long-term trends of what can be regarded as citizens' political attitudes towards the territorial model of political decentralization. This description will be based on the chronological evolution of opinion poll data relating to preferences for the territorial model and will provide a picture of Spain as a whole. The data have been taken from surveys carried out by the *Centro de Investigaciones Sociológicas* – CIS- (Centre of Sociological Research) from the early 1980s to the present. Once the main trends and changes have been described, the third section will analyse these changes at autonomous-community level by seeking to identify different patterns of change. In other words, the main focus will be on identifying changes and whether or not they have followed similar patterns in the different autonomous communities.

1. Self-Government Reforms: An overview

In 2004 the Basque Parliament approved a proposal to reform the Basque Country's Statute of Autonomy. The reform, spurred on by the then Basque nationalist premier, laid out a plan for a confederal relationship between the autonomous community and Spain. The proposal was, however, unsuccessful. Like any reform of a statute of autonomy, although formally initiated and proposed by the autonomous community's parliament, it had to be submitted to the Spanish Parliament for approval. The Basque proposal was firmly rejected at that initial stage of submission. However, from a political perspective, it constituted the first step towards a new phase of self-government reforms.

Self-government reforms had been carried out before 2004, but one of the main differences between the earlier reforms and the later ones concerns who promoted them. While reforms prior to 2004 had been promoted and largely controlled by the central government with the support of both the party in office and the main opposition (state-wide parties), from 2004 the reforms clearly had their origins in the autonomous communities. Whether elite-initiated or enjoying a degree of social support, the fact is that the impetus for the new period of reforms originated at autonomous-community level, and was tolerated – to a certain extent- by the central government and institutions.²

Prior to 2004, however, self-government reforms had been related to the implementation and deployment of the political agreement reached between the central government and the opposition: the 1992 Agreement (*Pactos Autonómicos*). The then Socialist government agreed with the opposition party, the conservative People's Party (Partido Popular, PP), regarding the constitutional path to be followed by most of the autonomous communities in order to attain higher levels of powers. In other words, the agreement was designed to control the timing and the process by which the autonomous

2 *Viver i Pi-Sunyer, Carles* forthcoming: The Federal Constitution and Statutes of Autonomy: Explaining the Evolution of Political Decentralization, in: *Alan Tarr and Michael Burgess* (eds) *Constitutional Dynamics In Federal systems: Sub-National Perspectives*, Montréal.

communities would acquire greater powers. It applied to the 13 autonomous communities that had been created after 1981 and which were required to follow the slow-track process of empowerment. Of course, although the process was largely controlled from the centre, each autonomous community had formally to initiate the reform of their respective statutes of autonomy in order to include the new powers. Between 1992 and 1999, therefore, these 13 autonomous communities were encouraged to reform their statutes. In essence, this consisted in assuming new powers. As a result, at the end of the 1990s and as a result of these reforms, all the autonomous communities possessed similar powers.³

Table 1. Second Wave of Self-Government Reforms (2004-2010). Chronology

	Passing of the Proposal for Reform (Autonomous Community's Parliament)	Passing of the Reform (Spanish Lower Chamber)	Ratification through Referendum
Basque Country	30.12.2004	Rejected: 01.02.2005 ⁴	
Valencian Community	01.07.2005	09.02. 2006	-
Catalonia	30.09. 2005	31.03.2006	18.06.2006
Andalusia	02.05.2006	02.11.2006	18.02.2007
Balearic Islands	13.06.2006	21.12.2006	-
Aragon	21.06.2006	15.03.2007	-
Canary Islands	13.09.2006	Withdrawn ⁵	-
Castilla y León	29.11.2006	30.10.2007	-
Castilla La Mancha	29.01.2007	Withdrawn	-
Extremadura	10.09.2009	In progress	-
Navarra	21.06.2010	30.09.2010	-

Source: Compiled by the author from parliamentary proceedings.

As Table 1 shows, from a purely chronological perspective the first proposal of the second wave of institutional reforms was, as mentioned above, that of the Basque Country (2004). It was followed by those of Catalonia and the Valencian Community (2005), Andalusia, the Balearic Islands, Aragon, the Canary Islands, Castilla-y-León (2006), Castilla-la-Mancha (2007), Extremadura (2008) and Navarra (2009), and two of them, those of the Canary Islands and Castilla-la-Mancha were withdrawn by their respective autonomous parliaments. As mentioned above, the crucial difference between these reforms and those carried out in the first wave is the fact that they were instigated at autonomous-community level, although there were fundamental differences with regard to the amount of social support they enjoyed. While some reforms had the support of

3 There are a large number of works dealing with this period. Among them *Hernández and González*, 1993. For an overview of the whole period, see *Aja* 1999.

4 The proposal was submitted to the Spanish Lower Chamber which rejected it by overall majority in February 2005.

5 In 2008, the Parliament of the Canary Islands formally asked to withdraw its proposal from the Spanish Parliament.

the citizenry, others were promoted principally by their respective political elites, who took advantage of this window of opportunity but lacked both the explicit and implicit support and even the interest of their citizens. In this respect and in order to show the most extreme examples, in 2005, when asked whether it was necessary to reform the statute of autonomy, 65% of Catalan citizens thought this was necessary, while only 18% of the citizens of Castilla-La-Mancha were of a similar opinion.⁶

Leaving aside the Basque case because of the content of the reform – designed to establish a confederal relationship with Spain – and the particular contextual and structural situation of the Basque Country in relation to central institutions,⁷ it can be said that unlike the first wave of centrally-induced reforms, the acquisition of more powers by the autonomous communities was far from being the only issue. However, although some reforms were aimed mainly at enlarging and updating the contents of powers, the crucial and most controversial issue was related to another novel objective established and introduced by Catalonia's reform: the establishment of legal mechanisms designed to improve the quality of self-government. These mechanisms were basically designed to prevent central government from intruding into the exclusive powers of the autonomous communities and provide a degree of financial sufficiency.⁸ At stake, therefore, was the political meaning of self-government itself in relation to central institutions, and, above all, how this should be established legally.

Disagreements regarding the definition of the meaning of self-government and the means used to legally establish such a definition were at the core of the heated and intensely political legal and social debate that arose immediately after the very first step was taken in that direction by the leading actors, the institutions of Catalan self-government. Whether any reform, and especially a Catalan-type reform, should lead to a new phase in the development of decentralization in Spain, and whether this was positive or negative were the main issues of the social debate. Reforms and their debates had an immediate and possibly contextual impact upon citizens' views of the system, but probably revealed aspects of the institutional system that had not hitherto been perceived. I now turn to the impact of the reforms on citizens' views and the main features of this impact.

6 Data from survey N° 2610 (CIS).

7 I refer here to issues relating to terrorism and fiscal independence.

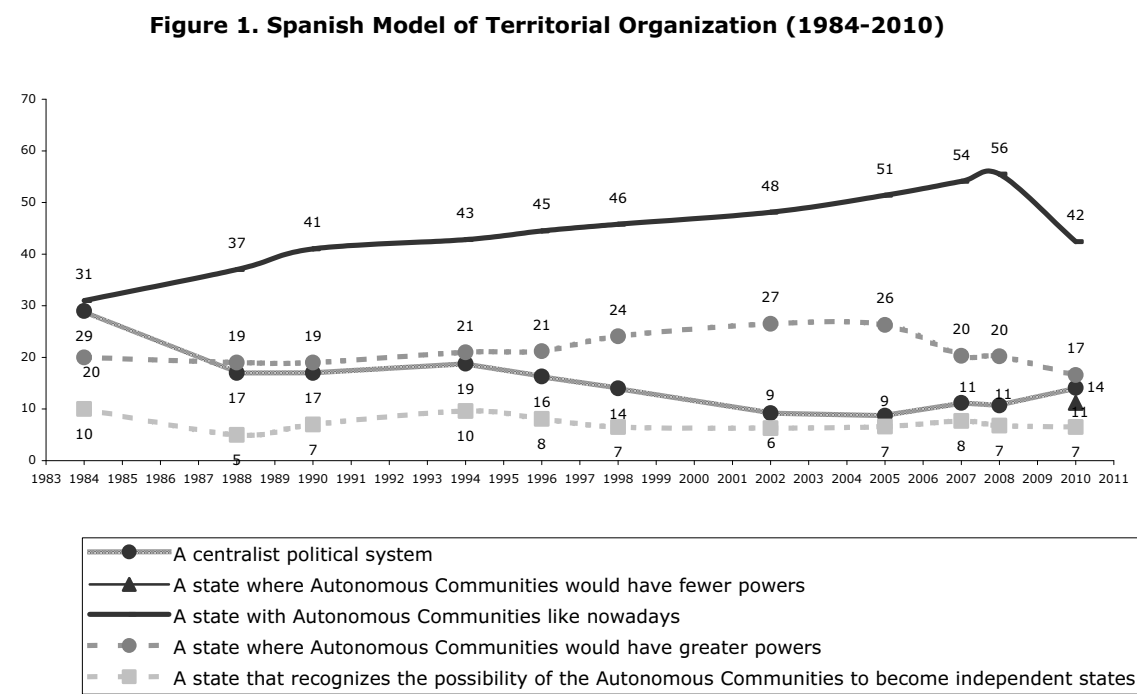
8 See *Viver i Pi-Sunyer* forthcoming (Fn. 2). For details on the process to reform Catalonia's statute in English, see *Colino, César* 2009: 'Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy', in: *Publius*, Jg.39; and *Keating, Michael/Alex Wilson* 2009: 'Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain', in: *West European Politics* 32(3): 536-558.

2. Evolution of Preferences regarding the Territorial Model: A Spain-wide Perspective

Over the last twenty years, the *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS) has systematically carried out opinion polls regarding different aspects of the development of political decentralization. Among other issues, the CIS surveys have attempted to provide evidence of citizens' support for the Spanish model of political decentralization as a whole, on the perceptions of the impact of the different levels of government on their daily life, and on the attachment that citizens feel toward their respective autonomous governments. One of the questions that has been asked refers to citizens' preferences regarding the model of territorial organization. This question has appeared in most Spain-wide surveys since the early 1980s, which means that figures for Spain as a whole are available dating back to this time. Representative samples at autonomous-community level were not systematically available before 1992. At that time, the CIS initiated a set of polls that have since been conducted simultaneously in all 17 autonomous communities; today these polls are known as the "autonomous-community barometer" (*Barómetro Autonómico*) and have been carried out on five occasions: in 1992, 1998, 2002, 2005 and 2010⁹. Between 1992 and 2005 the question proposed four alternative models for organizing political power: 1) a centralist political system; 2) a political system with autonomous communities "as they are"; 3) a system in which the autonomous communities would have higher levels of power; and 4) a system where the autonomous communities would become independent states. In 2010, in addition to these four alternative models, a fifth model was included in the questionnaire: a decentralized political system based upon autonomous communities, but with fewer powers than at present. As we will see, this new inclusion radically altered existing patterns, revealing at the same time some hitherto hidden or possibly newly-acquired aspects of citizens' views on political decentralization. The analysis of the evolution of this question between 1992 and 2010 will form the basis of this section, firstly at a Spain-wide level and secondly at autonomous-community level.

9 1992 reference number for surveys: 2025-2041; reference for 1998: 2286; reference for 2002: 2555; reference for 2005: 2610; reference for 2010: 2829.

Figure 1. Evolution of Preferences regarding the Model of Territorial Organization (1984-2010) Spain-wide figures (%)



Source: compiled by the author using data from CIS.¹⁰

Figure 1 shows the evolution of citizens’ preferences regarding the model of territorial organization of power between 1984 and 2010; it gives Spain-wide figures, that is, taking Spain as a whole.¹¹ The most important trends are the following:

Although the starting point (1984) of citizens’ preferences for a centralist system and for the then recently established system of autonomous communities were very similar (each receiving around 30% of citizens’ support), the two options developed in opposite directions: support for a model like the current one with autonomous communities (status quo model) was the only preference that kept growing until 2008. In contrast, the option for a centralist system kept declining; in 2005 it reached its lowest level ever (8.7%) and then initiated a notable recovery: 11.2% in 2007 and 14.1% in 2010. As for the minority secessionist option, this has stayed relatively stable at around 7%.

Between 2008 and 2010 support for the status quo option decreased dramatically, losing around 13% of popular support, from 55.5% to 42.4%. Although most of the reasons for this contraction are related to the transfer of support from the status quo to

10 Data for 1984 from survey #1441; for 1988, survey #1773; for 1990: #1908; for 1994: #2286; for 2002: #2455; for 2005: # 2619; for 2007: # 2667; for 2008: #2757; for 2010: 2829.

11 When interpreting Figure 1 one should bear in mind that changes in 2010 are largely the result of the impact of the inclusion of a new fifth alternative model in the questionnaire.

the new model included from 2010, the reasons for such a transfer must be sought in the political context: the consequences of self-government reforms on people's views. To some citizens that had previously given their support to the status quo, reforms had brought about a change in the system. Consequently, the new status quo no longer reflected their preferences. In this respect, their preferences were probably better accommodated in the option for a decentralized system where the autonomous communities had fewer powers. For others, the reforms brought into question the basic attitudes of political decentralization and, as a consequence, changed their overall view of the system. What had hitherto been considered to be a positive aspect became a negative one. Thus, from this perspective, depending on how much reforms had changed their perceptions and basic attitudes to the system, citizens transferred their preferences either to a milder version of decentralization (autonomous communities, but with fewer powers) or to a radical change: the centralist option. This change in perceptions explains the rise in the latter option since 2007, before the introduction of the new model into the questionnaire.

Finally, the option for a political model based on the autonomous communities holding greater powers (status-quo-plus), displays an interesting evolution which seems to be the most highly influenced by the political mood. Let us try to explain it.

As one can see, support for granting greater powers to the autonomous communities remained very stable between 1984 and 1996 at around 20% of the population. It is interesting to note that 1996 was the last time that the central government extended the powers of the autonomous communities (the last top-down reform). Between 1996 and 2005, the percentage of support for the status-quo-plus option increased significantly reaching almost 30%, but in 2007 the level of support for this option decreased to the same levels as in the early 1990s. This variation may be due to the fairly negative impacts that reforms have had upon Spanish public opinion. Yet between 2005 and 2007 the main bulk of reforms was initiated - six statutes of autonomy were actually reformed- a span of time that corresponds to the decrease.

As a matter of fact, Figure 1 shows that changes in the recent evolution of support are in all but one case (preference for status quo) previous to 2010; that is, data suggest that changes although related to the questionnaire, are also linked to the political context. Thus, after all it seems that including a new model in the questionnaire contributed to a better understanding of some already existing timid changes in trends. Looking only at Spain-wide figures, it seems that despite being questioned, the status quo is still the preferred option among Spaniards, and that the second most popular option, that of deepening the level of political decentralization (status-quo-plus), received more support when it was just a political expectation; as soon as it became a reality its popularity diminished and did so before any change in the questionnaire. But did it decrease everywhere? To what extent do these Spain-wide trends correspond to the different political expectations existing within the country? This is where the analysis turns from general perspectives to the autonomous communities.

3. Evolution of Preferences regarding the Territorial Model: A Perspective from the Autonomous Communities

Since the aim here is to identify changes during and after the recent bottom-up reforms, it seems appropriate to divide the 1992-2010 period into three sub-periods: 1992-2002: the pre-reform period, 2002-2005: the initial period of reforms and 2005-2010: the period of development of the reforms. Although the 1992-2002 period might seem too long compared to the length of the other two, it is also true that the 1992-2002 period was above all a very stable period not just at the Spain-wide level but also for each autonomous community. The objective is, therefore, to explore for each period how much different (or similar) the autonomous communities have been from the Spanish pattern, and to analyze these patterns for the whole length of time.

The analysis of the evolution of preferences regarding the territorial model in all the autonomous communities will be based on two parameters: the differences in average means with respect to Spain-wide ones for three different periods of analysis (1992-2002; 2002-2005 and 2005-2010), and the rates of growth for each preference in each of the above-mentioned periods (see Tables A and B in the Appendices). The analysis of the different means is designed to depict the autonomous communities in relation to Spain as a whole and to identify patterns of evolution over the three periods. The rates of growth will indicate the direction of changes within each autonomous community.

3.1 Period 1992-2002

Table 2 Main Features of the 1992-2002 Period

	Spanish Average (%)	Maximum Average	Minimum Average	Differential max-min	Average Rates of Growth
Centralism	12,3	21.7 (Murcia)	3.7 (Basque Coun- try)	18	-32.58%
Status Quo	44,4	53.1 (Valencian C.)	29.9 (Aragon)	23,2	22,25
Status Quo Plus	24,1	32.9 (Aragon)	15.3 (Murcia)	27.6	21.39
Secessionism	6,5	19.5 (Basque Coun- try)	0.9 (Asturias)	18.6	-6.5
No answer	12	23.3 (Asturias)	6.6 (Valencian C.)	15.7	-39.5

Source: Table A and B (Appendices)

Table 2 shows the main features of the 1992-2002 period, a long period characterized by two main trends (see Figure 1): the constant growth and consolidation of the status quo option at very high levels of support, the stability and slight increase in support for status-quo-plus, and the relatively constant decrease in support for centralism. The table illustrates that during this period the most pro-centralist citizens were those from Murcia, scoring over 9 points above the Spanish average and displaying a difference of

18 points in comparison with the least centralist ones, the Basque citizens. On average, though, centralism displayed a downward trend. The strongest supporters of the status quo, the Valencians, scored almost 9 points more than the Spanish average (44.4%); at the opposite extreme were the Aragonese, who scored less than 30%, that is, a difference of almost 14 points in comparison with the Spanish average and a difference of 23.3 points compared with the Valencians. Support for the status quo displayed an upward trend, at a rate of 22%. Status-quo-plus includes almost a quarter of the population and displays a positive rate of growth (+21.4). The average support for secession (6.5%) hides the high levels of the Basque Country (19%) and of the other two autonomous communities that chose this option. For the rest, the scoring was generally insignificant.

3.2 Period 2002-2005

Table 3. Main Features of the 2002-2005 Period

	Spanish Average (%)	Maximum Average	Minimum Average	Differential max-min	Average Rates of Growth
Centralism	8.7	17.6 (Aragon)	2.3 (Basque Country)	15.3	-5.43
Status Quo	51.4	74.5 (Extre- madura)	23.5 (Catalonia)	51	+6.86
Status Quo Plus	26.3	48 (Catalonia)	11.5 (Extremadura)	56.5	-0.75
Secessionism	6.6	29.2 (Basque Country)	0.2 (Castilla y León)	29	+4.76
No answer	7.1	11.6 (Andalusia)	2.9 (Extremadura)	8.7	-2.9

Source: Table A and B (Appendices).

This period is the one during which self-government reforms started. With respect to the previous period, the 2002-2005 period was, at the Spain-wide level, a period of apparent consolidation of the status quo as the most popular option: support reached 51.4% and continued to grow. Thus, in a way, it seems that there was a strengthening of the conviction that it was the “best” option. However, it is also true that the distance between extreme figures increased dramatically: while in the previous period the distance was 23 percentage points (between 53.1 and 29.9), in this period the distance doubled to 51 points, with Extremadura as the most enthusiastic supporter of the status quo (74.5% of citizens) and Catalonia the least enthusiastic (23.5%), both extremes represent an increase with respect to the previous period. Therefore, as Figure 1 shown, the autonomous communities chose to move in opposite directions: towards the strengthening of the status quo (the majority) and towards its weakening (the minority). Similarly, status-quo-plus, despite scoring slightly higher than in the previous period, showed signs of recession: its rates of growth were negative. In other words, changes occurred and in two opposite directions: in some autonomous communities support for status-quo-plus

decreased while in others it increased dramatically. Another indicator of changes during the period is the increasing popularity of secession, above all because secession is an option that is concentrated in three autonomous communities (Basque Country, Catalonia and Navarre); in other words, preference for secession grew so significantly in these autonomous communities that it was enough to compensate for the stable and even negative rates of growth registered in the remaining autonomous communities.

Accordingly, two groups can be distinguished and although they basically embrace the same autonomous communities and features that composed and depicted the two groups in the previous period, they differ in the intensity of their respective trends: a growing negative attitude towards status-quo (as for the group of autonomous communities dissatisfied with status-quo) and the strengthening of status-quo and a growing negative attitude towards any change implying further decentralization (as for the group of autonomous communities satisfied with status-quo). The first group included Catalonia, Basque Country, Aragon¹² and Balearic Islands; the second one the remaining fourteen, of course, showing internal differences basically rooted on the levels of support and positive taxes of growth for centralism: the Canary Islands, Asturias, Extremadura, Castilla y León, Cantabria and Galicia showed no significant trends towards centralism while Castilla La Mancha, Andalusia, Madrid and Murcia did show them.¹³

To sum up, it seems quite clear that a number of changes took place during the 2002-2005 period. In the majority of autonomous communities these changes affected support for the status quo (which increased dramatically) and for status-quo-plus (which decreased). In this respect, it could be said that self-government reforms, apart from not being perceived as necessary by citizens, strengthened citizens' attachment to the status quo and rejection of furthering the development of self-government. Support for centralism grew but not radically and not everywhere.

Self-government reforms had a radically different impact upon Catalonia, the Basque Country, the Balearic Islands and Aragon. In these autonomous communities reforms strengthened their dissatisfaction with the status quo. In Catalonia, the Basque Country and the Balearic Islands, dissatisfaction with the status quo dropped to early 1980s levels and in the Catalan case support for status-quo-plus became the majority option, showing the expectations Catalans had regarding the reform of their statute. In Aragon, the data seem to indicate that the numbers of those who were dissatisfied with the status quo due to its limitations with regard to self-government tended to diminish (negative rates of growth for status-quo-plus) which could be interpreted as satisfaction with the steps taken to reform the Aragon statute of autonomy.

12 As in the previous period, Aragon showed its apparently contradictory features due to its double root for dissatisfaction with status quo, although as a difference, dissatisfaction rooted in frustrated demands of self-government seemed to have reached its peak and give signs of recession with negative taxes of growth for status quo plus, as mentioned before

13 Although it must be taken into account that positive taxes of growth in centralism do not reflect the differences in the departing points: in Andalusia supports for centralism were far below the Spanish average, so any increase impacted heavily in its taxes of growth.

Table 4. Main Features of the 2005-2010 Period

	Spanish Average (%)	Maximum Average	Minimum Average	Differential max-min	Average Rates of growth
Centralism	14.1	1.8 (Aragon)	24.8 (Basque Country)	23	62.07
Status Quo Minus	11.2	Asturias (18.5)	Navarra (4.3)	14.2	-
Status Quo	42.4	56.1 (Murcia)	26.3 (Catalonia)	29.8	-17.51
Status Quo Plus	16.6	29.7 (Balearic Is- lands)	6.6 (Madrid)	23.1	-36.88
Secessionism	6.5	23.6 (Catalonia)	0.3 (Aragon)	23.3	-1.52
No answer	9.3	12.5 (Cantabria)	4.9 (Canary Islands)	7.6	30.99

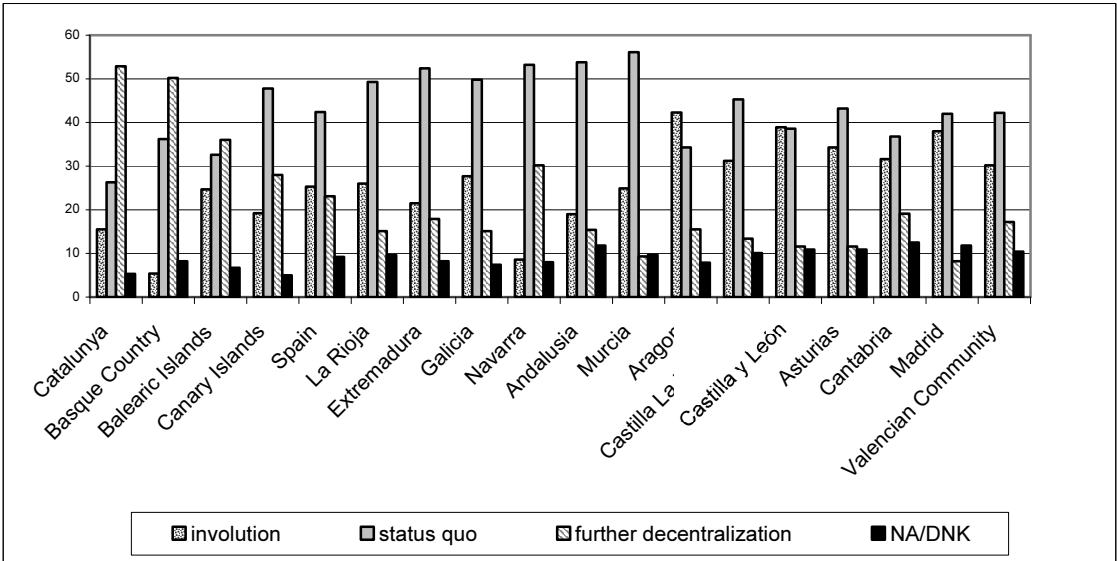
Source: Table A and B (Appendices).

During this period most of the processes to reform the statutes were completed. In 2006, four reforms were passed, those of the Valencian, Catalan, Andalusian and Balearic Islands statutes. In summer 2006 Catalonia's Statute of Autonomy was finally passed by the Spanish Parliament and ratified by the Catalans through referendum. The resulting statute did not satisfy either those who had put great expectations in it as an instrument to move forward in the process of decentralization or those who thought that the reform was going too far and wished to change the nature of the whole institutional system. Dissatisfaction due to the limited nature of the statute of autonomy was shown in the low levels of turnout in its referendum: only 48.85% of people on the electoral roll voted. As a result, in Catalonia secessionist options increased dramatically, support for status-quo-plus clearly diminished and centralist preferences returned to the levels of the 1980s. Dissatisfaction with the perceived dangers of the statute was mainly shown in the Spain-wide media and politics and, above all, in the reaction of conservative forces: the Spain-wide opposition party, the Partido Popular, challenged the constitutionality of Catalonia's statute in the Constitutional Court. In the other autonomous communities, the effects of the Catalan statute were, in some cases, accompanied by their own processes of self-government reform: Aragon, the Canary Islands, Castilla y León, Castilla-La-Mancha, Extremadura and Navarra. In the Canary Islands, disagreements between the two major Spain-wide parties over electoral aspects of the proposal to reform the Canary Islands' statute, brought about the complete failure of the reform process and its abandonment; yet it should be remembered that in the Canary Islands support for the reform reached 42.5% of the population in 2005 (much higher than the average), thus implying the existence of a certain level of frustration among citizens. Table 4 illustrates the effects of the turmoil surrounding self-government. First of all, the table

includes the new territorial organization option introduced by the CIS, that of a status quo system characterized by a reduction in the powers of the autonomous communities, what I call “status-quo-minus”. In itself, the introduction of this new option reveals the change of perception regarding the developments the system has undergone and the need to understand them, especially with respect to changes in the status quo. Thus, secondly, the table shows that support for the status quo dropped by almost 10%, mostly as a result of the transfers to status-quo-minus. Thirdly, support for status-quo-plus diminishes significantly and even more striking is the closing of the gap between extremes within this option: while in the 2002-2005 period this gap was more than 56 points, in this period it decreased to 23.1 points. There might be two reasons for this fall: in some autonomous communities it may be related to the rejection of self-government reforms due to their perceived negative effects on the system as a whole, and in some others it may be based on frustration and disappointment with the unfulfilled hopes for reform. In this sense, it must be pointed out that while in the 2002-2005 period Catalonia was displaying very high levels of support for status-quo-plus (48%), in this period support dropped to 29.3%.

In such a context, Figure 2 shows three groups of autonomous communities:

Figure 2. Supports for Territorial Options (%). 2010



Source: Own elaboration from CIS survey 2829. Involution refers to the addition of centralist and status-quo-minus supports (in %); Status-quo represents supports for this only option; further decentralization refers to the addition of supports for status-quo-plus and secession.

1) The expected group of autonomous communities dissatisfied with the status quo and in favour of greater decentralization: Catalonia, the Basque Country, the Balearic Islands. These autonomous communities have in common low levels of support for the status quo and levels of support for status-quo-plus and secession that are higher than the Spanish average. In all of them supports for status-quo are weaker than supports for greater decentralization (the addition of status-quo-plus and secession). In turn, support

for regression, (status-quo-minus together with centralism) are in all cases below the Spanish average and score lower than support for the status quo. Thus, while their similarities are related with the levels of support for the status quo and the rank of supports, the differences are related with the intensity of support for further decentralization (more than 50% in Catalonia, 50% in the Basque Country and more than 35% in the Balearic Islands) and its composition: in Catalonia and the Basque Country the distribution between status-quo-plus and secession comes close to 50-50, while in the Balearic Islands only support for status-quo-plus accounts for more than 80% of all support for further decentralization.

2) The group of autonomous communities that seem to be questioning the status quo and considering backward steps in the decentralization system as a possible alternative: Aragon, Cantabria, Castilla y León, Madrid, the Valencian Community, Asturias and Castilla La Mancha. These autonomous communities have in common their low scores in status quo (in all but two cases below the Spanish average), their rejection of further decentralization as well as a tendency to favour a regression in the decentralization process as an alternative to the status quo: they all score high in both centralism and status-quo-minus and, even more significantly, for the first time in 30 years, options for regression score either higher than the status quo (Aragon and Castilla y León) or are very close to it. All of them display negative rates of growth for the status quo and status-quo-plus options and positive ones for centralism. To sum up, in these autonomous communities self-government reforms changed attitudes regarding the same status quo model of decentralization, changing it from the best alternative to a questioned one. Surprisingly, this group includes four autonomous communities that carried out their own processes to reform their statutes of autonomy (Aragon, Castilla y León, the Valencian Community and Castilla La Mancha), which leads one to think that these reforms were not only elite-generated but had no social support at all, rather social rejection. In any case, the immediate effects of the angry debate on self-government reforms (especially the Catalan one) must not be underestimated; such a rejection of the status quo may be temporary.

3) The group of autonomous communities where, in spite of everything, support for the status quo option remained high, although lower than in the previous period. That is, this is the pro-status quo group. This group, therefore, is composed of the autonomous communities that stick to the status quo as the best alternative: the Canary Islands, La Rioja, Galicia, Extremadura, Navarra, Andalusia and Murcia.

What they have in common is the predominance of support for the status quo displayed in the distribution of support, and their differences result above all from the respective weight of support for regression and less significantly from their support for further decentralization. Four of them initiated a process of self-government reform (the Canary Islands, Extremadura, Andalusia and Navarra) and, in these cases, the effects of both their own reforms and of the Catalan one did not seem to have produced highly regressive tendencies in citizens' perceptions. In this sense, the impacts of self-government reforms can be interpreted as quite mild.

Although the Canary Islands are included in this group, it is also true that they differ from the rest with respect to their support for status-quo-plus, one of the highest of all the autonomous communities (24.5%). This high score, slightly lower than that registered in the previous period, can be linked to the fact that the reform of the Canary Islands' self-government was withdrawn but not removed from the social agenda; in fact, such a reform had a comparatively high level of support from citizens: in 2005, 42.5% of Canarian citizens thought the reform was necessary. Navarra differs from the rest with regard to its support for regression, scoring low levels for both centralism (4.3%) and status-quo-minus (4.3%), and, of course with regard to the high level of its remarkably stable support for secession (12.5 in 1992-2002; 13.4 in 2002-2005 and 12.9 in 2005-2010).

To sum up, between 1992 and 2010, self-government reforms went along with changes on citizens' preferences and support for the territorial organization model. In the majority of cases changes have merely accentuated existing trends, whether they were trends towards a regression in the decentralization model or towards further development of the decentralization process and, as a consequence, have mostly affected support for the status quo option which, in general, has fallen dramatically. Thus, an interesting conclusion is that self-government reforms seem in general to have affected citizens' attachment to the status quo, although for two very different reasons: because the status quo may be perceived as a completely outdated model for those aiming at further decentralization, and because the status quo, since it has allowed further development of the decentralization process, may be perceived as the seed of unwanted change and, thus, involution is preferred. In short: since the bottom-up process to reform the statutes of autonomy began, the status quo option has been questioned, for different reasons, in several autonomous communities. In some of them, such questioning is not new: it is related to their unsatisfied aims for further decentralization and their frustrations with the current system and reforms. Reforms seem to have accelerated trends. In some others, such questioning is quite a novelty and is related to the opposite situation: the status quo seems no longer to be the most popular base for the political system and involution has appeared for the first time since the system was established. However, and assuming that reforms impacted on supports for the status quo, they do not always seem to have resulted in the questioning of the system. Thus, in some autonomous communities citizens' positive perceptions towards the status quo do not seem to have changed significantly, at least in terms of perceptions. In other words and in spite of all the political turmoil generated by the reforms, citizens from some autonomous communities kept their loyalty towards the status quo although, in general, without being particularly in favour of further decentralization changes. In any case the political scenario reveals a complex situation which is difficult to resolve unless asymmetries are not only allowed but, even more importantly, political elites understand that the copycat behaviour which has characterized the Spanish decentralization process must end.

Appendices

Table A. Support for the Models of Territorial Organization 1992-2010. Differentials.¹⁴

	Current Autonomy			Greater Autonomy			Secessionism		
	Pre-Reform	Post-Reform		Pre-Reform	Post-Reform		Pre-Reform	Post-Reform	
	1992/2002	2002/2005	2005/2010	1992/2002	2002/2005	2005/2010	1992/2002	2002/2005	2005/2010
Spain (averages)	44,4	51,4	42,4	24,1	26,3	16,6	46,1	6,6	6,5
Aragon	-14,5	-10,8	-8,1	8,8	5,5	-1,4	-4,2	-4,8	-6,2
Castilla-y-León	-1,1	16,1	-3,8	2,2	-10,9	-6,2	-4,9	-6,4	-5,3
Asturias	-0,7	2,6	0,8	1,5	-1,4	-6,9	-5,6	-3,6	-4,6
Cantabria	5,2	15,3	-5,6	-6,5	-6,6	0,3	-4,5	-4,8	-4,3
Madrid	5,7	-0,9	-0,4	-8,8	-3,7	-10,0	-2,5	-4,2	-4,9
Valencian Community	8,7	3,4	-0,2	-3,4	-0,1	-2,3	-3,2	-3,7	-3,6
Castilla-La Mancha	7,7	14,5	2,9	-3,5	-10,5	-4,7	-4,5	-5,5	-5,0
Canary Islands	-6,5	2,0	5,4	8,1	0,4	8,8	-1,7	-2,8	-3,9
Andalusia	4,0	12,0	11,4	-1,7	-9,0	-3,1	-4,3	-5,2	-4,6
Extremadura	7,0	23,1	10,0	1,3	-14,8	0,9	-5,3	-3,7	-6,1
Navarre	4,9	-2,0	10,8	0,4	2,2	0,7	6,0	6,8	6,4
Galicia	3,5	12,1	7,4	-1,3	-3,4	-3,2	-3,1	-3,8	-4,8
Murcia	5,1	9,7	13,7	-9,9	-7,3	-7,9	-5,1	-5,4	-5,9
La Rioja	5,7	18,0	6,9	2,6	-8,5	-2,9	-5,1	-5,2	-5,1
Pasque Country	-11,6	-25,7	-6,2	3,9	7,4	11,8	13,0	22,6	15,3
Catalonia	-11,0	-27,9	-16,1	7,6	21,7	12,7	12,9	14,1	17,1
Balearic Islands	-11,7	-4,3	-9,8	7,9	5,6	13,1	4,3	-1,7	-0,2

14 Data for 1984 from survey #1441; for 1988, survey #1773; for 1990: #1908; for 1994: #2286; for 2002: #2455; for 2005: # 2619; for 2007: # 2667; for 2008: #2757; for 2010: 2829.

	Centralism			Less Autonomy		
	Pre-Reform	Post-Reform		Pre-Reform	Post-Reform	
	1992/2002	2002/2005	2005/2010	1992/2002	2002/2005	2005/2010
Spain (averages)	12,3	8,7	14,1			11,2
Aragon	6,9	8,9	10,7	0,0	0,0	6,3
Castilla-y-León	4,8	3,8	10,3	0,0	0,0	3,3
Asturias	-7,4	-1,4	1,7	0,0	0,0	7,3
Cantabria	-1,9	0,0	2,1	0,0	0,0	4,2
Madrid	6,6	6,0	6,9	0,0	0,0	5,8
Valencian Community	4,1	3,6	4,2	0,0	0,0	0,7
Castilla-La Mancha	0,5	2,5	3,3	0,0	0,0	2,6
Canary Islands	-2,3	-2,0	-4,6	0,0	0,0	-1,5
Andalusia	-2,3	-2,5	-5,6	0,0	0,0	-0,7
Extremadura	-3,1	-0,5	-0,3	0,0	0,0	-3,5
Navarre	-7,0	-6,5	-9,8	0,0	0,0	-6,9
Galicia	-0,9	-2,1	-0,8	0,0	0,0	3,2
Murcia	9,5	1,5	2,4	0,0	0,0	-2,8
La Rioja	-2,3	-2,8	-1,8	0,0	0,0	2,5
Pasque Country	-8,5	-6,4	-12,3	0,0	0,0	-7,6
Catalonia	-3,7	-4,2	-3,4	0,0	0,0	-6,4
Balearic Islands	-1,9	0,2	-2,0	0,0	0,0	1,4

Table B. Support for the Models of Territorial Organization 1992-2010: Rates of Growth (%)¹⁵

	Centralism			Status Quo			Status Quo Plus			Secession		
	Pre-Reform	Post-Reform		Pre-Reform	Post-Reform		Pre-Reform	Post-Reform		Pre-Reform	Post-Reform	
		2002/2005	2005/2010		2002/2005	2005/2010		2002/2005	2005/2010		2002/2005	2005/2010
Andalusia	-49,2	1,6	37,1	16,8	23,3	-15,1	27,4	-28,5	-22	10	-36,4	35,7
Castilla-La-Mancha	-38,8	7,7	55,4	27,4	12,5	-31,3	5,3	-21	-24,7	-55	22,2	36,4
Extremadura	3,3	-11,8	68,3	18,5	36,7	-29,7	63,5	-64,8	52,2	-40	383,3	-86,2
Navarre	-84	37,5	95,5	45,2	-22,7	7,7	-36,3	86,3	-39,3	-33,6	44,1	-3,7
La-Rioja	-31,4	22,9	108,5	47,2	9,6	-29	-58,4	12,7	-23	-30	100	0
Asturias	196,7	-18	116,4	7,1	20	-20	29,2	-19,7	-61	0	200	-36,7
Castilla-y-Leon	-32,6	-2,3	95,2	38,3	35,5	-42,8	2,8	-40,1	-32,5	-10	-88,9	500
Galicia	-51,3	-9,6	101,5	39,7	19,6	-21,6	35,5	-15,5	-41,5	-25	-6,7	-39,3
Cantabria	27,8	-24,3	86,2	36,5	13,6	-44,8	18,3	-7,5	-14,2	330	-58,1	22,2
Madrid	-22,2	5	42,9	35,7	-15,4	-16,8	-24,1	75,2	-70,8	-24	-36,8	-33,3
Valencian Commu-	-53,2	19,4	48,8	27,4	-6,5	-23	40	10,1	-45,4	45	0	0
Murcia	-0,5	-46	61,8	12,8	15,3	-8,2	-6,3	26,7	-54,2	-80	200	-50
Catalonia	-23,3	-34,8	137,8	-14,1	-14,5	11,9	61,5	14,3	-39	-20,9	19	14
Pasque Country	-68,3	21,1	-21,7	-20,8	-14,6	40,9	24,1	23,4	-15,7	32,4	29,8	-25,3
Balearic Islands	-2,5	14,1	36	19,7	23	-30,8	-5	4,9	-6,9	61,1	-66,2	28,6
Aragon	-4,1	8	40,9	147,2	-8,8	-15,5	5,5	-8,6	-52,2	-40	50	-83,3
Canary Islands	-10,9	-31,6	41,8	67,9	32,5	-10,5	-5	-17,3	-4,9	70	-44,1	-31,6

15 Data for 1984 from survey #1441; for 1988, survey #1773; for 1990: #1908; for 1994: #2286; for 2002: #2455; for 2005: # 2619; for 2007: # 2667; for 2008: #2757; for 2010: 2829.

What now for the Autonomic State? Muddling through growing tensions amidst the aftermath of the Court's Ruling and the painful fiscal crisis

César Colino

This year has been marked in Spain's territorial institutions by two main developments which have clearly determined the public discussion and the intergovernmental relations and will also have some effects for the future. On the one side, the legal and political implications of the controversial judgment passed in June 2010 by the Constitutional Court regarding the constitutionality of the Catalan Statute of Autonomy has brought about a number of tensions, particularly within Catalonia, and has shown, after four years of waiting, the limits of the system's reform capacity and flexibility to respond to some regional demands for more power and recognition without a consensual constitutional reform.

On the other side, the growing fiscal restrictions generated by the effects of the financial crisis is now hitting regional governments hard and putting an unprecedented strain in the efficiency and coordination capacities of the system to respond at the same time to the international requirements of fiscal consolidation and to the demands of their citizens in times of sky-rocketing unemployment, growing regional divergence and forthcoming national elections. How the Spanish version of federalism can cope with these two challenges through informal change and adaptation will in part determine the need for reform in the years to come. For the moment, the system seems to be muddling through these two challenges without having implemented a clear overall institutional reform strategy. That has sparked increased criticism of the model coming from various quarters and several political actors and public opinion, but no clear diagnosis or feasible alternative or blueprint for reform seems to be present or able to reach the necessary consensus.

All these criticisms notwithstanding, the system is witnessing some positive developments with continuing institutionalization and decentralization in some policies due to the recent reform of regional statutes and to informal changes in horizontal cooperation and in the coordination of fiscal consolidation with the centre that seem to go in the right direction. It remains to be seen whether this muddling through approach will be sustainable in the near future. This chapter seeks to briefly describe these two developments and the system's response during the last year and discuss some of the possible implications for the sustainability of the Spanish territorial model.

1. The much-awaited judgment of the Constitutional Court regarding the constitutionality of the Statute of Catalonia

As has been reported in previous chapters of this Jahrbuch,¹ the amended Catalan Statute of Autonomy was challenged in 2006 by the main opposition party, the national Ombudsman and other autonomous communities but the Spanish Constitutional Court had been unable until June 2010 to issue a decision on its constitutionality. The division among the judges, its politicization by the main parties and some political maneuvering – recusations of judges, leaks to the press of draft rulings, media pressure on the judges and the Court president, etc.—, has led to a protracted decision process that has produced increased conflict, public controversy and a very negative political climate that has even endangered the Court's very legitimacy. At the end, the Court's judgment has found broad acceptance among the main national parties but has been criticized by most parties in Catalonia.

1.1 The political context of the decision and the dilemmas of the Court

Despite pressures from many actors and claims of many politicians in Catalonia and the Catalan Parliament, that even denied the competence or the capacity of the Court to rule on the constitutionality of the Statute,² the Court finally accomplished its constitutional legal function through several rounds of deliberation, voting and negotiation among the judges. Various drafts of the judgment were produced by different judge-rapporteurs until agreement was reached. The Court issued its judgment on 28 June 2010 on the principal allegations of unconstitutionality presented by the People's Party in 2006.

The Court had a delicate dilemma before itself, since it was reviewing a special organic law, and for the first time was examining a regional Statute of Autonomy that had been approved by two parliaments and the citizens in a referendum. At the same time, the decision would have implications for other autonomous communities and for the whole Spanish model of territorial organization, due to the number of provisions that had been challenged on different issues and to the scope of reform intended by the new statute, which was not really a revision of the old one but a complete replacement. This also obliged the Court to take position on many political questions and necessarily on the future evolution of the Spanish model and its adaptation capacity through subconstitutional reforms. In fact, the reform of the Catalan statute had been understood by its advocates as an indirect and flexible way of reforming the Spanish model without having to amend its constitution, and the whole constitutional appeal against the new Cata-

1 See Nagel, Klaus-Jürgen 2008: Die neuen Autonomiestatute in Spanien: mehr Paralyse als Praxis, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008*, Baden-Baden, p. 422-443; Nagel, Klaus-Jürgen 2010: Der spanische Autonomiestaat – ist das Ende der Fahnenstange erreicht?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden, p. 287-305.

2 See Nagel 2010 (Fn 1); on some of the arguments against the involvement of the Court and their inadequacy see Solozábal, Juan José 2011: La sentencia sobre el estatuto de Cataluña: una visión de conjunto, in: *Revista de Estudios Políticos*, p. 203-229, p. 151.

lan Statute was based on the idea that it had meant an undue reform of the Constitutional territorial model through the back door. So the Court had no other option than to respond to these allegations and clarify the real flexibility of the model and the role of the regional Statutes as legal instruments for reforming the system and respond to particular regional demands without amending the 1978 Constitution.³

In view of these antecedents, and the heavy political nature of some of the decisions that the Court had to examine, the judges had before them the alternative of, firstly, accepting the consequences for the constitutional model of the reform operated through the amendment of the regional statute and, as the political parties had done, consider them a valid instrument to effect constitutional change or mutation. Secondly, they could reject that the regional statutes of autonomy were the appropriate legal means to reform certain aspects affecting the whole system, even if they were also a law approved by the national parliament. The former option would have meant accepting the constitutionality of all the challenged articles and totally rejecting the claimant petitions. The latter one would have implied declaring most of the regional statute invalid and annul many articles, virtually repealing the whole Statute and leading to the need to start over again or come back to the 1979 Catalan Statute.

But given the clear risks and undesirability of both options, the apparent division among the judges on most issues, and the already too-long procedure, the court could only resort to find a middle ground between those two options. This would imply that an agreement was finally reached, the statute would be largely saved from massive annulment, it would be regarded as a constitutional way to include some of those reforms, but at the same time much of the innovative use that had been made of the Statute with the aim of effecting reform of the whole system had to be deactivated or watered down through the use of a restrictive interpretation of most of the challenged provisions.

The judgment was, therefore, a compromise between a position that, on the one side, favored the self-restraint of the court and the deference to the legislator, advocating the dismissal of the plaintiff claims about unconstitutionality, with a generous conforming interpretation, as was desired by the central and Catalan governments, and, on the other side, a more activist decision ruling the annulment of all the challenged provisions, as desired by the claims of the People's Party. This compromise, that we may call "passive activism" would imply that the Court declines to strike down most of the provisions but makes an abundant use of the technique of the constitutional-conforming interpretation. This was bound to engender some convoluted or political interpretations of some provisions by the ruling, oftentimes crossing the boundary between interpretation and amendment, and making the ruling subject to the potential criticisms and dissatisfaction from all the parties to the process.

The deliberation and the votes indicated that this middle-of-the road compromise was the only option which could find support among the majority of judges, since many of them were convinced of the unconstitutionality of a number of provisions. The position

3 Ferret, Joaquim 2010: Una visió global de la sentència, in: Revista Catalana de Dret Públic, http://www.10.gencat.cat/eapc_revistadret, (04.05.2011).

of the judges more favorable to save the constitutionality of the Statute counted on a majority, but almost all agreed on the final few declarations of unconstitutionality (voted 8 to 2). The conform interpretations and other declarations could only be approved by 6 to 4 votes. As the only way to find an agreement the judgment was voted by fragments. The division within the Court manifests itself in the final judgment, which was drafted by President María Emilia Casas and contained five dissenting opinions, presented by Judges Vicente Conde, Javier Delgado, Eugeni Gay, Jorge Rodríguez-Zapata and Ramón Rodríguez. All of them, except Gay, criticized the final ruling and decisions and the interpretive solution, and showed their preference for many more declarations of unconstitutionality.

1.2 The final content of the TC-decision

Judgment no. 31/2010 declares, from the 114 articles that the People's Party had challenged, 14 articles as unconstitutional in whole or in part, and proposes a restrictive interpretation of other 27 articles, which are declared as not unconstitutional, insofar as they are interpreted in accordance with what is stated in the judgment. That means that the Court approved 73 of the 114 as constitutional, although the Court establishes some correct interpretations on its ruling. The court also accepts the provisions in the preamble that described Catalonia as a “nation”, but denies the preamble interpretive force and reminds that Spain remains the only nation in a legal-constitutional sense. Formally, considering the fact that it had to resolve almost 200 challenges and having almost 1000 pages, the judgment is relatively very concise and straightforward and contains, as mentioned, five dissenting opinions. The ruling can also be said to be very predictable and mostly follow the lines of the Court's previous case-law and doctrine on most issues.⁴

4 For the most complete analysis of the contents of the judgment, from different perspectives, more or less critical, on which I draw in my following descriptions see *Albertí, Enoch* 2010: El Estado de las Autonomías después de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, in: El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 15, 2010, p. 90-98; *Arbós, Xavier* 2010: Le Tribunal constitutionnel espagnol et le statut d'autonomie de la Catalogne, in: Justice en ligne Dossier d'actualité; *Barceló, Mercè/Bernadí, Xavier/Vintró, Joan* 2010: Balanç i perspectives, in: Revista Catalana de Dret Públic, http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret, (04.05.2011); *Blanco Valdés, Roberto* 2010: El Estatuto de Cataluña y la sentencia de nunca acabar, in: Claves de Razón Práctica, 205, p. 4-18; *Castellà, Josep M.* 2010: La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del estado autonómico, Fundación Ciudadanía y Valores; *de Carreras, Francesc* 2010: ¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?, in: Claves de Razón Práctica, 206, p. 10-19; *de la Quadra-Salcedo, Tomás* 2010: Paisaje después de la batalla. La sentencia del TC sobre el Estatuto de Cataluña, in: Claves de Razón Práctica, 206, p. 20-31; *Delledonne, Giacomo* 2011: Speaking in Name of the Constituent Power: the Spanish Constitutional Court and the New Catalan Estatut, in: Perspectives on Federalism, 3, 1; *Ortega, Luis* 2010: La posición de los estatutos de autonomía con relación a las competencias estatales tras la sentencia del tribunal constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el estatuto de autonomía de Cataluña, in: Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 90, p. 267-285; *Ruiz Almendral, Violeta* 2011: Spanish court strikes down parts of Catalonia's draft constitution, in: Federations. What's new in federalism worldwide, 10, 1: 36-38; *Solozábal, Juan José* 2011: La sentencia sobre el estatuto de Cataluña: una visión de conjunto, in: Revista de Estudios Políticos,

Regarding the concrete contents of the judgment only some brief descriptions can be made here. First, to understand the Court's position on the specific controversial issues and the interpretive approach taken, the first issue to be mentioned is the opinion of the Court on the role of the regional statutes of autonomy as quasi-constitutional legal instruments with a complementary role to that of the constitution. Contrary to the advocates of the reform of the Statute and somewhat to its very recent Judgment no. 247/2007 on the Statute of the Valencian Community—the conception of the Statute of Autonomy as a quasi-constitutional instrument, rooted in a political pact and approved through a special procedure, somewhat integrated with the Constitution, and therefore able to indirectly define and regulate the distribution of powers and finance, is explicitly rejected by the judgment. This constitutional view of the Statutes of autonomy, held by much of the Spanish constitutional doctrine, is considered by the Court in this judgment as having “no other scope than a purely doctrinal or academic one”.

According to the Court, although many provisions of the Statute may have a constitutional flavor, this does not imply a higher legal force vis-à-vis other national organic laws. This notion allows the Court to reassert its role as the only instance, alongside the Constitution itself, able to define the *Kompetenz-Kompetenz* and provide authoritative interpretations of the Constitution and its provisions concerning fundamental rights or the allocation of legislative competencies. In this fashion, the Court ‘weakens’ or deactivates many of the most ambitious provisions of the Statute without having to declare their unconstitutionality. Many of the most innovative provisions of the Catalan Statute concerning the safeguarding of the exclusive competences from central encroachment and those concerning the criteria for the funding arrangements, the participation in central bodies and the deconcentration of the judiciary in Catalonia are not declared unconstitutional but simply deemed the manifestation of political demands that cannot be regulated in the regional Statute and need to be regulated in a State organic laws by the central parliament.

Within a second area, the one related to the recognition of the distinctness of Catalonia and its national character and to symbolic issues such as the historical rights, the ruling accepts the declaration in the Preamble of Catalonia as a nation and the use of the adjective national related to the “national symbols” of Catalonia in Art. 8 and reminds that since the Spanish legal system is based on the principle of popular sovereignty, the only holder of sovereignty can be the Spanish people at large, thus depriving these references in the preamble of any interpretive force for the future interpretation of any provision of the Statute. According to the judgment, whilst a group is entitled to call itself a nation for the purposes of political or cultural debate, when it comes to legal language

Núm. 151, enero-marzo: 203-229; *Tornos, Joaquín* 2010: El Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el Estado Autonómico, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, in: El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 15, 2010, p. 18-25; *Viver Pi-Sunyer, Carles* 2011: El tribunal constitucional, ¿“sempre, només... i indiscutible”? La funció constitucional dels estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/20101, Revista d'Estudis Autònomic i Federals, núm 12, p. 363-402.

there is only one nation in the Kingdom of Spain, namely the Spanish nation. Catalonia is just a ‘nationality’ in the sense of Article 2 of the Spanish Constitution and Article 1(2) of the Catalan Statute. Regarding historical rights, the Court accepts Art. 5 of the new Statute but provided it is interpreted as to avoid any parallels between the Catalan “historical rights” and the constitutionally enshrined historical rights of the Basque and Navarra territories.

The Court also accepts the constitutionality of including a bill of rights in the regional Statute but distinguishing them from the fundamental rights contained in the Spanish Constitution. Regarding the language policy and rights, the Court largely upholds the existing model of Catalan as the language of normal use in the education system —insofar as this does not involve the exclusion of Castilian as teaching language — but strikes down the term “preferential” as unconstitutional as applied to the use of Catalan in public administration and media. The Court accepts that the Catalan parliament, through ordinary legislation, may approve measures of positive discrimination to correct “historical situations of imbalance”. On the other hand, the “right of citizens to address constitutional bodies and the Spanish judiciary in Catalan” and the level of knowledge of the Catalan language by judges, notaries is said to lie with the regulatory responsibility of the central Spanish legislature. The right of citizens to be responded, as consumers or users, in any of the official languages is also subject to interpretation by the ruling. Finally, the ruling rejects the general obligation to know the Catalan language, as parallel to the constitutional obligation to know the Spanish language.

Regarding the attempts in the new Statute to decentralize competences and to “shield” regional exclusive competences from central encroachment, by providing a detailed definition and listing of matters and trying to define and limit the scope of central framework legislation, the judgment rejects the attempts of the Statute by declaring that a regional statute of autonomy cannot limit the scope or the substance of the Central Government competences. The Court recognizes that although ‘a Statute of Autonomy may grant legislative competences in a given subject-matter’, the content and scope of those competences is a matter of the Constitution. According to the ruling, “as the supreme interpreter of the Constitution, only the Constitutional Tribunal is entitled to provide an authoritative –and unquestionable– definition of the constitutional categories and precepts”. At the same time, and for the same reason, the Court rejects the attempts to limit the framework powers of Central Government so as to represent just the “minimum standards of regulation”. In sum, the Court embraces and reinforces a view by which most regional competences have in practice a shared and not exclusive character.

At the same time, the judgment accepts some innovations in the Catalan Statute that suggest that autonomous communities have also something to say in the exercise of central government’s exclusive competences. Following this conception, the court interprets or strikes down a few articles that attributed regional powers, such as the power to call referendums, or some powers on immigration, taxes, and local government regulation, and accepts regional participation in central decisions, for example through the Bilateral Joint-commissions established in the Statute, through the right of initiative to sign international treaties or the right to be informed, through the right to make propos-

als for the composition of different central state bodies or through the participation in the exercise of several exclusive competences of the central government such as economic planning, road communication between several autonomous communities or the determination of the immigrants quota. It is true, however, that the judgment understands all the provisions of the statute that establish this possibility of regional participation as non-binding recommendations that may not imply a new competence for the appointment of the members of the decision-making bodies of these institutions.

Regarding the Administration of Justice and other regional institutions, the creation of a regional Council of Justice as a deconcentrated body of the national Council of the Judiciary is declared unconstitutional because the Court reminds of the unitary nature of the Spanish judiciary. Here, the Court seems to understand that the Statute establishes this regional council as a regional body, even if it was not actually the case. The court also rejects that the newly created Council for Statutory Guarantees can bind the regional legislature in its opinions, since it is not a judiciary but a consultative body and reminds that the regional ombudsman must share its supervisory role with the Spanish Ombudsman when constitutional rights and not just regional rights are concerned.

Finally, with regard to provisions of the Catalan Statute dealing with the funding arrangements, the Court's ruling also downgrades most of the provisions to mere normative proposals, but in practice most of them have already been incorporated in Spanish legislation in the last reform of the system of regional financing. The Court rejects that the regional Statute may condition the criteria to establish the fiscal contribution of the autonomous communities to the common purse, since that would encroach on the central state competence to "regulate the exercise of financial powers of the autonomous community and set the levels of its contribution to the equalization system and to solidarity". According to the Court, the "determination of the extent of the fiscal effort made by the regions is a matter that is solely for the central state to regulate, after the appropriate action within the multilateral cooperation and coordination mechanisms constitutionally provided". On the other hand, the Court does accept the principle of "ordinality" as a constitutional limitation of the regional contribution to the equalization scheme. According to the court, a disproportionate contribution to the equalization system would go against the principles of solidarity and guarantee of financial balance. The Court also waters down some provisions that established the obligation of the central government to invest in Catalonia or to transfer certain taxes, which are not unconstitutional but according to the Court may not be decided unilaterally by each autonomous community.

1.3 Political and scientific reactions and assessments of the judgment

In what concerns the political reactions towards the judgment no. 31/2010 of the Constitutional Court, the main state-wide parties in Spain assessed it positively, if for different reasons. The ruling socialist party (PSOE) stressed, with some relief, the quantitative aspect, arguing that 95% of the challenged articles had been declared constitutional by the judgment and that the ruling accepted many of the innovations of the Statute such as the bill of rights, the new competences, the bilateral relations, etc. The opposition

People's Party, despite having seen most of its claims dismissed by the Court, preferred to stress the qualitative aspect of the judgment, and the arguments of the Court against many of the original goals of the reform and the use of the regional statute to accomplish it. Both parties seemed to agree that the judgment established a minimum common denominator for future discussions on the reform of the Spanish territorial model.

Catalan parties, for its part, have been generally harsher towards the judgment and the Court itself. Although the PSC, then ruling party, argued that the judgment had largely validated the Statute, accepting Catalonia's national condition, and that the ruling would not have virtually practical effects on actual policies and powers of Catalonia, almost all Catalan political forces have argued that even if 95% of the challenged provisions had been declared constitutional most of the original goals of the Statute had been deactivated by the interpretation contained in the ruling of the Court. Secessionist parties in Catalonia have viewed the judgment and what they consider as the cutback of competences and the lack of recognition as further prove of the need for separation. There have also been many bitter reactions in public media by old nationalist politicians such as Miquel Roca, one of the "Founding fathers" of the Spanish 1978 Constitution,⁵ who has seen the judgment as a "step backwards", which reflects a "Spain afraid of its own diversity and plurality".

Assessment of the Court ruling within the scientific community, mainly within the public lawyers' profession, has naturally been more nuanced and moderate than among politicians. Given the compromise nature of the judgment, it has been criticized from several quarters and does not seem to fully satisfy anyone. Many of the criticisms in the legal profession or academics were already contained in the four dissenting opinions of the judges who were more contrary to the statute and the one by the Catalan Constitutional judge more favorable to it. Still, and with very few exceptions, we could find a clear divide between public lawyers in Catalonia and those in the rest of Spain.

One could mention a report commissioned by the Catalan Government, analyzing the judgment that is a good summary of the position of most Catalan Constitutional lawyers.⁶ Most academic commentators in Catalonia have criticized the lack of self-restraint and the lack of deference to the regional legislator shown by the Court. With some of its interpretations, it has been argued, the court invades the terrain of the legislator to assert its role as the only interpreter of the Constitution. For most Catalan academics, the statute has been "deactivated" in most of its innovations, even producing a regression that denies the previous flexibility of the model and denies the constitutional function of the statutes of autonomy to complete the Constitution, ignoring its previous judgment 247/2007 and the special negotiated character of the Statute and its rigidity as a norm.⁷

5 *Miquel Roca: España tiene un problema*, in: La Vanguardia, 30.06.10.

6 Informe sobre la STC que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del partido popular contra l'estatut d'autonomia de Catalunya. See also *Viver* 2011 (Fn. 4).

7 See *Alberti* 2010 (Fn. 4); *Arbós* 2010 (Fn. 4); *Barceló/Bernadi/Vintró* 2010 (Fn. 4); *Tornos* 2010 (Fn. 4).

For other critical assessments, the ruling treats the regional Statute as if it had been approved by the Catalan parliament alone, forgetting that it was approved by the Spanish parliament too. That means that the provisions in the Statute were compromises by the Spanish State that were reflected in a state law, since the Regional Statute is, contrary to other classical federal systems, also a state law, and not just the unilateral decision of a regional parliament imposing its decisions on the Spanish central government. Finally, others have argued that the Statute was an attempt to have Catalonia's uniqueness recognized within Spain, and left some room for an interpretation of the Spanish autonomic model in plurinational terms, making the "Catalan historic, cultural and political nation compatible within Spain, without it leading to full sovereignty".⁸ The judgment, with what is deemed as the deactivation of the symbolic recognition clauses, closes this possibility, sometimes with a preventive, even aggressive or offended, tone that the Court uses at some points, which seems to reflect some kind of suspicion and the attribution of intentions to the statute that is difficult to deduce from it, also showing an obsession with the unity of Spain, which is stressed eight times in the ruling, and with the unitary character of the sovereignty, which the Catalan Statute did and could not actually question.

Other less critical academic assessments have shown some surprise for the reactions among Catalan academics given the predictability of the judgment and the continuity in the Court's doctrine which the judgment represents. Many have stressed the risks that the initiators of the reform were running when leaving the main national opposition party out of the reform,⁹ emphasizing that only those new regional Statutes which did not reach a pact among all the parties have been challenged in Court. For them, the Court has basically redirected the interpretation of the Statute to its traditional doctrine to accommodate it to the Constitution, which is not as open or flexible as the advocates of the new Statute argued. Specially, it is emphasized, the Court has reasserted the inadequacy of the Statute as a legal instrument to define constitutional categories and the powers of the Central government, as well as the funding arrangements and the organization of the judiciary. Some have even criticized the Court for excessive deference to many articles, forcing the interpretation of many provisions to save its constitutionality; and still some others have stressed the tolerance of the judgment with some institutional innovations of the Statute.¹⁰

In sum, after the statute has been interpreted and largely validated by the Constitutional Court, and in the light of these competing assessments, we should examine and evaluate the results of the reform by considering the original goals of the reform. If we do this, one could argue that the new Catalan Statute has been relatively successful in a) the statutory entrenchment of the language policy model, b) the institutionalization of relations with the central government with the strengthening of bilateral relations and

8 Compare *Albertí* 2010 (Fn. 4).

9 *Tornos* 2010 (Fn. 4).

10 See *Castellà* 2010 (Fn. 4); *de Carreras* 2010 (Fn. 4); *de la Quadra* 2010 (Fn. 4); *Ortega* 2010 (Fn. 4); *Solozábal* 2011 (Fn. 4).

the legal entrenchment of the regional government participation in central and EU institutions, bodies and decision making, c) the decentralization of some competences in key areas such as immigration, labor inspection and public transportation and d) the establishment of funding arrangements able to ensure the sufficiency of resources, as well as the delimitation of the Catalan contribution to the Spanish territorial solidarity scheme. Arguably, it has been less successful, to put it mildly, in other original goals such as e) the further national recognition of Catalonia and of the plurinational character of the Spanish state, f) the safeguard of exclusive regional competences from central encroachment, and g) the decentralization or deconcentration of the judiciary in Catalonia.

Of course, not everyone would agree with this balance sheet, but what seems clear is that, if the whole reform of the Statute might have not been a real great advance of decentralization and integration in Spain, it has neither been a regression of self-government, or a rejection of any federal evolution, as some have too pessimistically hastened to argue. What this six-year exercise of partially failed reform seems to indicate is that the Spanish peculiar version of federalism is not as flexible as has been argued many times, and that under certain conditions the regional statute it is not the best instrument to achieve reform, at least for some particular institutional objectives with global constitutional implications and affecting all autonomous communities. There are also clear limits in the Spanish constitutional system to the possibility of imposing a unilateral vision of the constitutional goals in terms of accommodation, recognition and power demands. The partial failure shows clearly that some reforms can only be accomplished through implicit or informal agreement or through a consensual constitutional amendment.

1.4 The aftermath of the judgment: the Barcelona demonstration and the regional elections in November 2010

In the political and public sphere the consequences of the Court judgment, at least in Catalonia, can be, according to many observers, very negative, causing general disaffection and promoting secessionism and confrontation among political actors from Catalonia and the rest of Spain. Surveys in the aftermath of the judgments showed a momentary rise in the number of supporters of Catalan secession.¹¹ One sign of this disaffection was the large public demonstration in Barcelona on 10 July 2010 against the judgment, headed by the Catalan Premier himself, and led by a banner with the slogan "We are a nation. We decide" and thousands of independentist flags.¹²

11 One survey of Noxa for the Newspaper La Vanguardia (07.09.2010) showed a 40% of Catalans in favor of independence and 45% against.

12 The number of demonstrators was unclear and disputed. According to the local police, it was estimated at between 1.1 million. According to the organizers it was of 1.5 million, and according to a private company, Lynce it was between 56,000 and 62,000. The Madrid-based newspaper El País estimated the number of demonstrators at 425,000, which seems the most plausible option. In any case, it was a large demonstration; no matter how sincere or opportunistic was the attitude of some of the parties and politicians to join it.

The Catalan elections in November 2010 were the first test to see the real extent of Catalan citizens' disaffection with Spain. As a matter of fact, the situation did not reflect this mood as much as predicted. *Convergència i Unió* (CiU) came back to office with a comfortable plurality and has shifted to a much more moderate and pragmatic discourse than in opposition. Electoral results show an increase of 5 points in support for nationalist parties (CiU, ERC, SI, RI), but explicitly independentist parties taken together (ERC, SI, RI) lost 10% of their votes—ERC alone lost 220.000 votes registering a 7%. At the same time, the more pro-Spanish options (PP, Ciutadans) increased their vote in 20%. That means polarization has increased, since the more moderate options such as PSC and ICV have lost votes (PSC lost almost a third of its votes).

2. The fiscal crisis and the public discussion on the Spanish model of decentralization and the efficiency of the Autonomous Communities

One of the main problems of the Spanish system affecting all governments at all three levels during the last year has been the fiscal crisis, due to a great decrease in government revenues and the need for consolidation measures imposed by the supranational context and the international markets. For the first time, in 2010 and 2011 the autonomous communities have come to perceive the effects the crisis in all its magnitude and all of them have had to implement austerity and consolidation measures with reductions of public expenditure. The result has been an increase in the debt of 32% over 2009 and the beginning of some cutback measures in their main categories of spending, namely welfare policies and public investments. In some autonomous communities such as Murcia and recently Catalonia and others these cuts in social policies have for the first time produced street protests by workers and citizens in general¹³.

Several agreements have been reached with the central government in the Finance Ministers Council such as the agreement on debt control in November 2010 and some measures to improve transparency in the field of financial and economic information by presenting regional budgetary data on a quarterly and standardized basis. The central government has been forced to tighten the instruments at its disposal to curb the indebtedness of the regions, and at the end of 2010 vetoed for the first time the borrowing of some of them, those who exceeded the authorized deficit. Several tensions have arisen between Catalonia and the Central government about the authorization of further borrowing, which has finally been accepted by the central government.

Recent data show that regional debt has risen to a record high of 115,455 million Euros, 10.9% of GDP. Although it is below the central government in the same period,

13 On the crisis and its effects on the autonomous communities and their measures to deal with it see Ruiz-Huerta, Jesús; Benyahlef, Myriam y Vizán, Carmen 2010: Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas, in: Informe Comunidades Autónomas 2009. Viver, Carles 2010: Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain, in: L'Europe en formation n° 358 Winter; p. 61-90.

46% of GDP, autonomous communities have more trouble finding financing and its consolidation measures do not manage to convince international investors. The most indebted autonomous communities are the Valencian Community 17.2% of its GDP, then Castilla-La Mancha, Catalonia and the Balearic Islands.¹⁴

In what concerns deficit, the autonomous communities have a total deficit of 30,097 billion Euro, representing 2.83% of GDP, slightly above the 2.4% established as the limit by the Finance Ministers Conference. Performance among regions has diverged greatly. One first group includes Madrid, Extremadura, the Basque Country, Castilla-León, the Canary Islands, Cantabria, Galicia and Asturias, who met the public deficit targets for 2010. Andalusia, which deviated very slightly from the target, can easily join this group. Aragon, Navarre, La Rioja and Valencia deviated significantly and will require decisive actions to meet fiscal targets. Finally Catalonia, the Balearic Islands, Murcia and Castilla-La Mancha did not meet the initial deficit goals by far and will need hard measures to reach budget consolidation.¹⁵

Although the Central Government has met or even improved on the targets of deficit reduction in its consolidation plan down to 4.97% of GDP for 2010, most autonomous communities have not met the consolidation objectives this year and face hard choices in the elaboration of the next year budget, which may lead to tensions or conflicts with the central government. This is now taking a very hard position on deficit, forced by international financial institutions and the EU. Many autonomous communities have already announced that they will not be able to meet the agreed targets of budget consolidation for the next budget year of 2012 and request the central government to anticipate several transfers as it did the two previous years. The central government refuses to do this.

All these financial tensions, regional deficits and the media attention to some other perceived inefficiencies of the system, together with some scandals about corruption and squandering of public money in several autonomous communities, have led to an intense public discussion at the beginning of 2011 about the inefficiency and possible reforms of the Spanish decentralization model. In this climate of criticism of inefficiency several conservative or right-populist media have taken the opportunity to orchestrate a real media campaign of attack against the autonomous communities and the “*Estado autonómico*” at large. Without a clear alternative in mind, and without daring to explicitly defend a centralized model, and sometimes joined by the opposition People’s Party and its main think tank (FAES), they have bashed and blamed autonomous communities for the crisis, which has had a small but noticeable effect on the attitudes of public opinion, which according to some surveys has reduced, for the first time in many years, its support for the current decentralized model.

On the other hand, both autonomous communities, in their newly created Conference of Regional Governments, and the central government in several declarations have publicly defended the model from those mainly ideological attacks, arguing that even if it is

14 El Pais, 19.03.2011.

15 See Reports by the Spanish Finance Ministry.

in need of some rationalization, it is the best possible model for Spain. Taking advantage of this mood, even the Vice-president and Minister of the Presidency has commissioned, in January 2011 a report to the National Agency for the Evaluation of Policies and Services (AEVAL) on the inefficiencies in the autonomic state, especially regarding the waste, overlap and duplication, which will be published in the summer.

In the context of this public mood, and considering the reactions to the recent judgment of the Constitutional Court, it is only understandable that several serious proposals for constitutional reform and for rationalization of spending and the distribution of competences that have been advanced by some academics and experts are seen by nationalists in Catalonia and the Basque Country with suspicion and interpreted as additional attempts of re-centralization. Paradoxically, this leads to a situation where currently both the right state-wide parties and the regional nationalist parties, both sovereignists and secessionists, share a critical and skeptical stance towards the autonomic model, although for different reasons, but with delegitimizing and destabilizing effects. No clear alternative models for reform of the system exist which may achieve the required consensus or majorities. A whole different thing is the more pragmatic approach that both regional sovereignists and the state-wide conservatives have when they are in regional office. CiU in the Catalan government and the People's Party, which with the recent regional elections of May 22, will most probably govern 13 of the 17 autonomous communities, will not be seen proposing major alterations of the system. A continuation of the traditional muddling through approach to the tensions in the system seems thus to be the most probable outcome.

3. New developments on horizontal cooperation

Finally, and on a positive note, one should briefly mention the creation of Conference of Regional Governments on March 21, 2011 in Santander. This conference derives from an initiative, originally known in 2008 as the regular meetings of the 6 regions with new Statutes of Autonomy (Balearic Islands, Catalonia, Andalucía, Castilla y León, Valencian Community, and Aragon). This club of six regions has now incorporated virtually all autonomous communities and has transformed itself into a Conference with a permanent secretariat (led by Aragón) and in already nine meetings has reached agreements to boost cooperation and made statements or declarations on current and institutional affairs. At the meeting of Santiago de Compostela in October 2010 it was created,¹⁶ with the aim of promoting cooperation and collaboration between the regional governments and administrations. In its first meeting in Santander (with 14 participating regions), it has declared its intention to “deepen horizontal cooperation policies to address issues of mutual interest, share problems of daily management skills and solutions”. It has also reached agreements on common fisheries policy, development of R + D + i,

16 Acuerdo Creación Conferencia de los Gobiernos de las CCAA (Santiago, 25.10.10).

promotion of multilingualism, integration of new technologies improve public transport provision, and safety, among others.

This conference will most probably lead to the creation of a Premiers Conference. Many regional leaders have repeatedly suggested their support for the creation of a conference of regional presidents, and the Conference of governments is considered the most adequate place to prepare it. It is yet too soon to evaluate its effects on Spanish intergovernmental relations. Also, it is still unclear what will be the attitude of the new Catalan nationalist government towards these horizontal initiatives, which were supported by its predecessors but seem to be too vulnerable to the new circumstances of party politics in Catalonia and in the rest of Spain.

4. Coda: the way ahead

At the time of closing this chapter, the local and regional elections have been held on 22 May 2011 in 13 of the 17 autonomous communities. The opposition People's Party (PP) has won the elections in 10 of the autonomous communities, even in the traditional strongholds of the Socialist Party (Extremadura and Castile-La Mancha), and kept or reached absolute majorities in 8 of them. Conservatives and centre-right parties have also won the local elections now controlling largest cities, including Barcelona, which had been PSOE-controlled since 1979 and now has been won by CiU nationalists. In terms of vote, the People's Party has won 38% of national votes for local councillors vis-à-vis the 28% of the PSOE, who has lost all the provincial capitals. In the Basque Country, where only local elections have been held, the representatives of the radical nationalists that used to support violence and were banned since 2003 have been able to participate through a coalition with nationalist legal parties (*Bildu-EA*), which has allowed them to be the second political force with 25% of the votes in the Basque Country.

These electoral results and the change of the national leader in the ruling socialist party may represent for some observers the anticipation of next general elections due in 2012. They clearly open a whole new scenario and a new cycle in Spanish politics and intergovernmental relations, which may have still unknown effects on the policies for overcoming of the financial crisis and the reforms of the territorial system. But this is for future contributions in this Jahrbuch to examine.

Behördenlandschaft im Wandel: Ausgewählte Entwicklungstendenzen im Verwaltungsorganisationsrecht in den Schweizer Kantonen

Andreas Stöckli/Thomas Meier¹

1. Einleitung

Die Kantone verfügen über eine bedeutende Selbständigkeit innerhalb der Eidgenossenschaft. Aus diesem Grund ist es für das Verständnis des schweizerischen Föderalismus wesentlich, die auf Kantonsebene stattfindenden Entwicklungen mitzuverfolgen. Der vorliegende Beitrag setzt den Schwerpunkt im Bereich der im Wandel begriffenen Verwaltungsorganisation. Er stellt einige der sich häufenden Eingriffe des Bundes in die kantonale Verwaltungsorganisation dar und beschreibt die Reformen, die sich im Bereich der räumlichen Verwaltungsstrukturen abspielen. Weitere Themen bilden die Bestrebungen, die Verwaltung möglichst wirtschaftlich zu führen, die zunehmende Pluralisierung der Verwaltungsorganisation durch Auslagerungen von Verwaltungseinheiten aus der Zentralverwaltung und die steigende Einbeziehung von Privaten in die Erfüllung staatlicher Aufgaben. Hinweise auf die zunehmende Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit runden den Beitrag ab.

2. Vorgaben des Bundes und des Völkerrechts an die kantonale Verwaltungsorganisation

Die Kantone sind souverän, soweit die Bundesverfassung² ihre Souveränität nicht einschränkt (Art. 3 BV). Die Verfassung geht in dreifacher Hinsicht von der kantonalen Eigenständigkeit aus: Als Aufgaben-, als Finanz- und als Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV). Letztere schützt die Kantone vor Eingriffen des Bundes in kantonale Organisationsstrukturen und überlässt es den Kantonen, wie sie die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben gewährleisten.³ Allerdings schränken sowohl die Bundesverfassung als auch das Bundesrecht die kantonale Autonomie immer häufiger mit detaillierten Vorgaben zur Organisations-, Zuständigkeits- oder Verfahrensordnung ein.⁴ In der

1 Für die wertvollen Hinweise bei der Erarbeitung des vorliegenden Beitrags sind wir Herrn Prof. Dr. iur. Peter Hänni, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg i.Ue. sowie Direktor des Instituts für Föderalismus, zu Dank verpflichtet. Frau Riccarda Melchior gebührt für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts ebenfalls Anerkennung.

2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 101).

3 Kägi-Diener, Regula 2008: Kommentar zu Art. 47 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.) 2008: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen, N15 zu Art. 47 BV.

4 Müller, Markus/Feller, Reto 2008: Verwaltungsorganisationsrecht, in: Müller, Markus/Feller, Reto (Hrsg.) 2008: Bernisches Verwaltungsrecht, Bern, S. 1-44 (S. 5-6).

neueren Vergangenheit gingen insbesondere mit der Revision des Vormundschaftsrechts, mit der Zuständigkeit für Einbürgerungen sowie mit der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung Einbrüche in die kantonale Organisationsautonomie einher. Das Beispiel der Datenschutzaufsicht zeigt, dass auch die europarechtlichen Verpflichtungen vermehrt auf die kantonale Verwaltungsorganisation ausstrahlen.

2.1 Revision des Vormundschaftsrechts⁵

National- und Ständerat haben am 19. Dezember 2008 eine umfassende Revision des Vormundschaftsrechts beschlossen.⁶ Mit der Revision soll u.a. eine Professionalisierung der kantonalen Vormundschaftsbehörden erreicht werden. Nach dem neuen Art. 440 ZGB ist die Erwachsenenschutzbehörde – die auch die Aufgaben der Kinderschutzbehörde erfüllt – als eine Fachbehörde ausgestaltet. Bei Entscheiden müssen mindestens drei Mitglieder mitwirken; allerdings können die Kantone für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen. Abgesehen von diesen bundesrechtlichen Vorgaben sind die Kantone in der organisatorischen Ausgestaltung frei; sie können wählen, ob sie eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde einsetzen, und sie entscheiden auch, ob die Behörde auf Gemeinde-, Bezirks-, Kreis- oder Regionsebene organisiert wird sowie ob die Behördenmitglieder ihr Amt neben- oder hauptberuflich ausüben. In Kantonen, in denen die Gemeindeexekutive als Vormundschaftsbehörde amtiert, wird eine Reorganisation unabdingbar sein.⁷ Die gegenwärtig oft praktizierte Zusammenlegung von Sozial- und Vormundschaftsbehörde wird wohl aufgegeben werden müssen; die Beurteilung von Angelegenheiten des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts erfordert andere Fachkompetenzen als die Beurteilung von Angelegenheiten im Bereich der Sozialhilfe.⁸ Das neue Recht verlangt eine kantonale Beschwerdeinstanz mit Gerichtsqualität (Art. 450 ff. ZGB). Daneben sind die Kantone weiterhin verpflichtet, eine Aufsichtsinstanz vorzusehen (Art. 441 Abs. 1 ZGB). Es steht ihnen offen, eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht mit der Aufsichtsaufgabe zu betrauen. Dabei ist es den Kantonen erlaubt, das heutige System mit zwei Instanzen – einer unteren und einer oberen Aufsichtsbehörde – beizubehalten. Zulässig ist es auch,

5 Dieses Kapitel basiert weitgehend auf dem entsprechenden Abschnitt aus *Stöckli, Andreas* 2010: Ausgewählte Entwicklungen im Verwaltungsorganisationsrecht der Kantone im Jahr 2009, in: *Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2009, Bern, S. 309-358 (S. 312-313).

6 Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 19.12.2008 (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), Bundesblatt (BBl) 2009, S. 141-200.

7 Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28.6.2006, BBl 2006, S. 7020, S. 7073, S. 7120.

8 *Vogel, Urs/Wider, Diana* 2009: Das neue Erwachsenenschutzrecht, Eine Übersicht über den kantonalen Regelungsbedarf, den Stand der entsprechenden Umsetzungsarbeiten und ein Ausblick auf Unterstützungsangebote, in: *Zeitschrift für Vormundschaftswesen (ZVW)*, Jg. 64, Nr. 1, S. 73-83 (S. 76).

dem für Beschwerden zuständigen Gericht die allgemeine Aufsicht zu übertragen.⁹ Der Bundesrat beschloss Anfang 2011, die Revision auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen.¹⁰ Damit die Kantone während der verbleibenden Zeit ihre Behördenorganisation anpassen können, hat die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden Empfehlungen erarbeitet.¹¹ Die Umsetzungsarbeiten in den Kantonen sind unterschiedlich weit fortgeschritten.¹² Bezüglich der Frage, ob eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde eingesetzt werden soll, zeichnet sich ab, dass vor allem die Kantone der lateinischen Schweiz dazu tendieren, eine Gerichtsbehörde einzusetzen, während viele Deutschschweizer Kantone zur Einsetzung einer Verwaltungsbehörde neigen. In den meisten Kantonen wird zudem eine Zuständigkeit auf Gemeindeebene angestrebt, wogegen in kleineren Kantonen die Zuständigkeit des Kantons für das Vormundschaftswesen vorgesehen ist.¹³

2.2 Neue Einbürgerungsmodelle

In der Schweiz wird zwischen der ordentlichen (Art. 12 ff. BüG¹⁴) und der erleichterten Einbürgerung (Art. 26 ff. BüG) – von dieser profitieren vor allem Ehegatten von Schweizer Bürgern – unterschieden.¹⁵ In erster Linie sind die Kantone zuständig für die ordentliche Einbürgerung (Art. 38 Abs. 2 BV). Das Schweizer Bürgerrecht beruht auf dem Kantonsbürgerrecht und dieses wiederum auf dem Gemeindebürgerrecht (Art. 37 Abs. 1 BV). Gemäß kantonaler Bürgerrechtsgesetzgebung wird bei der ordentlichen Einbürgerung nach Ermessen entschieden.¹⁶ In zwei Bundesgerichtsentscheiden aus dem Jahr 2003 hat das höchste Schweizer Gericht festgehalten, dass die rechtsstaatlichen Grundsätze auch im Bereich der Einbürgerungen gelten und die Stimmbürger bei der Abstimmung über Einbürgerungsgesuche an die Verfassung gebunden sind.¹⁷ Als Reakti-

9 Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28.6.2006, BBl 2006, S. 7074.

10 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), Änderung vom 19.12.2008, Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS) 2011, S. 725-782 (S. 767).

11 *Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) 2008: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge)*, in: ZVW, Jg. 63, Nr. 2, S. 63-101.

12 Vgl. für eine Übersicht betreffend Stand der Umsetzung in den Kantonen die Homepage der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz <http://www.vbk-cat.ch/de/04-dokumentation/06-umsetzung-in-den-kantonen.php?navid=17> (24.3.2011).

13 *Vogel/Wider* 2009 (Fn. 8), S. 81, und für die Tendenzen im Jahr 2010 *Stöckli, Andreas/Meier, Thomas* 2011: Ausgewählte Entwicklungen im Verwaltungsorganisationsrecht der Kantone im Jahr 2010, in: *SVVOR (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2010, Bern, S. 201-233 (S. 204 ff.).

14 Bundesgesetz vom 29.9.1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz; BüG; SR 141.0)

15 *Hangartner, Yvo* 2009: Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), Jg. 110, Nr. 6, S. 293-314 (S. 293).

16 *Hangartner* 2009 (Fn. 15), S. 294.

17 Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichts (BGE) 129 I 217 ff. und BGE 129 I 232 ff.

on auf diese Entscheide wurde auf eidgenössischer Ebene eine Volksinitiative mit den Zielen lanciert, den Gemeinden die Wahl des für Einbürgerungen zuständigen Organs zu überlassen und den Entscheid des damit beauftragten Organs der gerichtlichen Überprüfung zu entziehen.¹⁸ Als Kompromiss revidierte das Parlament das Bürgerrechtsgesetz, das nun ausdrücklich Einbürgerungen an einer Gemeindeversammlung (Legislative) erlaubt (Art. 15a Abs. 2 BÜG), sofern eine Ablehnung durch einen entsprechenden Antrag begründet wird (Art. 15b BÜG).¹⁹ Bei Beschlüssen der Gemeindeversammlung erfolgt die Begründung durch Zustimmung zum Antrag auf Einbürgerung und bei einer Ablehnung durch die Diskussion an der Versammlung.²⁰ Einbürgerungen an der Gemeindeversammlung sind noch weit verbreitet,²¹ Urnenabstimmungen dagegen sind unzulässig.²² Lehnt eine Gemeindeversammlung ein Gesuch ohne genügende Begründung mehrmals ab, so hat gemäß bundesgerichtlicher Rechtsprechung die kantonale Behörde über die Einbürgerung auf Gemeindeebene zu entscheiden. Eine Rückweisung zur Neu beurteilung macht nur Sinn, wenn eine Verwaltungsbehörde angesprochen wird, „während das gleiche Verfahren eine selbstbewusste Versammlung schweizerischer Stimmberechtigter nur zum Widerstand provoziert.“²³ Einige Kantone sind dazu übergegangen, den Entscheid über die ordentliche Einbürgerung von der Gemeindeversammlung auf die Exekutive zu übertragen²⁴ oder haben speziell dazu einen Einbürgerungsrat oder eine Bürgerrechtskommission geschaffen.²⁵ In einigen Kantonen bestehen Bestrebungen, den Gemeinden die Wahl zu überlassen zwischen Einbürgerungen an der Gemeindeversammlung und der Schaffung eines Rats oder einer Kommission.²⁶

2.3 Einführung der eidgenössischen Zivil- und Strafprozessordnung

Auf den 1. Januar 2011 sind die eidgenössische Zivil- und Strafprozessordnung in Kraft getreten, die zu einer gesamtschweizerischen Vereinheitlichung des Zivil- und Strafpro-

18 Volksinitiative vom 18.11.2005 „für demokratische Einbürgerungen“; vgl. BBl 2007, S. 6947.

19 Für Kritik vgl. *Auer, Andreas* 2009: Einbürgerungen durch Gemeindeversammlungen: Um- und Holzwege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: ZBl, Jg. 110, Nr. 2, S. 69-91 (S. 77 ff.).

20 Vgl. für eine Übersicht über die bundesgerichtliche Praxis *Auer* 2009 (Fn. 19), S. 71 ff.; vgl. auch *Hangartner* 2009 (Fn. 15), S. 293 ff.

21 Vgl. die Auflistung bei *Auer* 2009 (Fn. 19), S. 89.

22 BGE 129 I 232 ff., E.3.7 S. 243; vgl. auch BGE 129 I 217 ff., E.4 S. 231. Vgl. auch *Hangartner* 2009 (Fn. 15), S. 296.

23 BGE 135 I 265 ff., E.4.5 S. 278.

24 *Kanton Freiburg*: Art.33 Gesetz vom 15.11.1996 über das freiburgische Bürgerrecht.

25 *Kanton St.Gallen*: Art.104 Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10.6.2001 (sGS 111.1) umgesetzt im Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht vom 3.8.2010 (sGS 121.1). Vgl. auch *Kanton Aargau*: Totalrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBÜG), Anhörungsbericht, 19.1.2011, S. 20, mit ähnlichen Bestrebungen.

26 *Kanton Uri*: Art. 9f. Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 28.11.2010 (1.4121); *Kanton Schwyz*: Bürgerrechtsgesetz: Totalrevision, Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage, S. 6.

zessrechts führen. Im Rahmen dieses „Jahrhundertprojekts“²⁷ wurden die 26 bestehenden kantonalen Verfahrensordnungen aufgehoben. Die Behördenorganisation verbleibt im Kompetenzbereich der Kantone. Sowohl die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO)²⁸ als auch die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)²⁹ stellen allerdings Vorgaben an die kantonale Gerichts- und Behördenorganisation auf, wobei die Vorgaben der StPO (vgl. z.B. Art. 12 ff. StPO) weiter reichen und in erheblicher Weise in die kantonale Organisationsautonomie eingreifen.³⁰ So erforderte ein einheitliches Strafprozessrecht ein einheitliches Strafverfolgungsmodell. Die vor der Revision auf kantonaler Ebene bestehenden vier Strafverfolgungsmodelle wurden auf ein einheitliches reduziert.³¹ Der StPO liegt das Staatsanwaltschaftsmodell II zugrunde, das ohne Untersuchungsrichter traditionell französisch-rechtlicher Prägung auskommt und der Staatsanwaltschaft eine große Machtfülle verleiht.³² Diese Machtkonzentration wird zum einen durch ein Zwangsmaßnahmengericht, das schwerste Grundrechtseingriffe anordnen bzw. überprüfen kann, und zum anderen durch ausgebaute Verteidigungsrechte (z.B. „Verteidiger der ersten Stunde“) ausgeglichen.³³ Die Kantone haben es aber weiterhin in der Hand, wie sie die Polizei organisieren wollen. Sie können die Kriminalpolizei ganz in die Staatsanwaltschaft eingliedern (Basler Modell) oder als separate Behörde bestehen lassen.³⁴

2.4 Datenschutzaufsicht

In jüngster Zeit sind die kantonalen Datenschutzgesetze einer Revision unterzogen worden. Auslöser dieser Gesetzesrevisionen bildeten völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz: Zum einen hat die Bundesversammlung im Jahr 2006 dem Beitritt zum Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutze des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten des Europarats³⁵ zugestimmt, das im April 2008 in Kraft getreten ist. Es verpflichtet Bund und Kantone, „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörden einzurichten. Zum anderen fordern die bilateralen Abkommen (sog. „Bilaterale II“) zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemein-

27 Eicker, Andreas 2010: Die Schweizerische Strafprozessordnung im Überblick – Anknüpfung an Bestehendes, Vereinheitlichung und hohe Regelungsdichte, in: Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis (recht), Jg. 28, Nr. 6, S. 189-195 (S. 189).

28 Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19.12.2008 (Zivilprozessordnung; ZPO; SR 271).

29 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5.10.2007 (Strafprozessordnung; StPO; SR 312.0).

30 Die Vorgaben der ZPO in Bezug auf die kantonale Behördenorganisation sind von geringerer Bedeutung. Vorgeschrieben wird z.B. das Paritätsgebot für Schlichtungsstellen in Miet-, Pacht- und Gleichstellungssachen (vgl. Art. 200 ZPO).

31 Eicker 2010 (Fn. 27), S. 189.

32 Pieth, Mark 2009: Schweizerisches Strafprozessrecht, Grundriss für Studium und Praxis, Basel, S. 56.

33 Eicker 2010 (Fn. 27), S. 190; Pieth 2009 (Fn. 32), S. 56.

34 Pieth 2009 (Fn. 32), S. 56.

35 Zusatzprotokoll vom 8.11.2001 zum Übereinkommen zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung (SR 0.235.11).

schaft (EG) über die Assoziierung mit Schengen/Dublin³⁶ die Anwendung der Datenschutzrichtlinie der EG aus dem Jahr 1995 (RL 95/46/EG³⁷). Diese schreibt in Art. 28 Ziff. 1 die Einrichtung einer Kontrollstelle vor, die ihre Tätigkeit in „völliger Unabhängigkeit“ wahrnehmen kann. Aufgrund dieser staatvertraglichen Vorgaben und Art. 37 Abs. 2 des Datenschutzgesetzes des Bundes³⁸ sind die Kantone angehalten, „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörden einzurichten. Diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen sind die Kantone nachgekommen, indem sie die Unabhängigkeit ihrer Datenschutzaufsichtsbehörden gestärkt haben. Einige Kantone haben eine Professionalisierung der Datenschutzaufsicht durch den Wechsel vom Modell „Datenschutzmilizkommission“ zum Modell „Datenschutzbeauftragter“ oder durch die Schaffung einer interkantonalen Datenschutzaufsichtsbehörde³⁹ vollzogen. Die Unabhängigkeit des Datenschutzkontrollorgans wird durch verschiedene Vorkehrungen sichergestellt, so z.B. durch die Weisungsungebundenheit in der Aufgabenerfüllung, die Wahl durch das Parlament⁴⁰ auf feste Amtsdauer sowie die Ausstattung mit ausreichenden personellen und finanziellen Mitteln.⁴¹ Die völkerrechtlichen Vorgaben belassen den Kantonen einen gewissen Konkretisierungsspielraum (z.B. hinsichtlich des Begriffs der „völligen Unabhängigkeit“⁴²), so dass sie nicht zu einer vollständigen Angleichung der kantonalen Regimes

-
- 36 Mit Bundesbeschluss vom 17.12.2004 genehmigten die Eidgenössischen Räte die bilateralen sektoriellen Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Statistik, Umwelt, Media, Pensionen, Schengen/Dublin, Betrugsbekämpfung und Zinsbesteuerung (sog. „Bilaterale II“). Dem Abkommen über die Assoziierung mit Schengen hat das Schweizer Stimmvolk in der Referendumsabstimmung vom 5.6.2005 zugestimmt. Am 1.2.2008 ratifizierte die EU die bilateralen Abkommen zu Schengen, nachdem die Schweiz diese bereits im Jahr 2006 ratifiziert hatte.
- 37 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281/1995 vom 23.11.1995, S. 31 ff.).
- 38 Bundesgesetz vom 19.6.1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1). Nach Art. 37 Abs. 2 DSG haben die Kantone ein Kontrollorgan zu bestimmen, das für die Einhaltung des Datenschutzes sorgt. Weitere Anforderungen an die organisatorische Ausgestaltung stellt das Bundesrecht nicht auf.
- 39 Die Kantone Schwyz, Ob- und Nidwalden haben die Einrichtung einer gemeinsamen Datenschutzaufsichtsstelle vereinbart; vgl. Vereinbarung des Kantons Schwyz mit den Kantonen Obwalden und Nidwalden über die Zusammenarbeit bei der Aufsicht im Datenschutz vom 30.7.2008.
- 40 In der rechtswissenschaftlichen Lehre bleibt die Frage umstritten, ob die – in nach wie vor vielen Kantonen vorgesehene – Wahl des Datenschutzaufsichtsorgans durch die Regierung allein (ohne Genehmigungsvorbehalt durch das Parlament) dem Erfordernis der „völligen Unabhängigkeit“ genügt. Soll die institutionelle Unabhängigkeit hochgehalten werden, darf u.E. das Datenschutzaufsichtsorgan nicht von jener Behörde gewählt werden, die es zu kontrollieren hat; vgl. dazu *Häner, Isabelle* 2008: Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden, Umsetzung am Beispiel der Datenschutzaufsicht des Kantons Zürich, Zürich, S. 11; *Waldmann, Bernhard/Spielmann, Andre* 2010: Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht, Rechtsgutachten im Auftrag des Kantons Freiburg, Zürich/Basel/Genf, S. 46 f.
- 41 Vgl. *Rudin, Beat* 2009: Die datenschutzrechtliche Umsetzung von Schengen in den Kantonen, in: *Stephan, Breitenmoser/Sabine, Gless/Otto, Lagodny (Hrsg.): Schengen in der Praxis – Erfahrungen und Einblicke*, Zürich/St.Gallen, S. 213-255; *Waldmann/Spielmann* 2010 (Fn. 40), S. 49 ff.
- 42 Vgl. *Häner* 2008 (Fn. 40), S. 8 ff.; *Waldmann/Spielmann* 2010 (Fn. 40), S. 7 ff.

geführt haben. Im Rahmen des Schengen-Evaluationsverfahrens wurden die kantonalen Datenschutzaufsichtsgesetze auf Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht überprüft. Der Rat der Europäischen Union hat in seinem Beschluss vom 5. Juni 2008 die Konformität der schweizerischen Gesetzgebung mit den Vorgaben des Abkommens im Grundsatz festgestellt.⁴³

3. Reformen der räumlichen Verwaltungsstrukturen

Auch im Bereich der räumlichen Verwaltungsstrukturen sind Änderungen im Gang. So bestehen in vielen Kantonen Bestrebungen, die Anzahl der Gemeinden zu reduzieren und auch die Einteilung der Bezirke wird vermehrt angepasst und deren Anzahl verkleinert. Außerdem tauchen mit den Agglomerations-, Regional- und Metropolitankonferenzen neue Gebilde auf, die sich nur schwer in die bestehende Struktur von Bund, Kantonen und Gemeinden einordnen lassen.

3.1 Gemeindefusionen

In der Schweiz bilden neben den Kantonen auch die Gemeinden Bestandteil der föderalistischen Struktur. Obwohl keine gleichwertigen föderalistischen Partner, erfüllen sie doch eine wichtige Funktion im Sinne einer doppelten Zweigliedrigkeit des schweizerischen Föderalismus (Bund-Kantone und Kantone-Gemeinden).⁴⁴ Deshalb garantiert die Bundesverfassung die Autonomie der Gemeinden innerhalb der kantonalrechtlichen Grenzen (Art. 50 Abs. 1 BV). Insbesondere die Bestandesgarantie untersteht dem kantonalen Recht; die Gemeindeautonomie schützt nicht unbedingt vor Zwangsfusionen mit anderen Gemeinden.⁴⁵ Während in der Eidgenossenschaft im Jahr 1990 noch 3.021, zehn Jahre später 2.899 und im Jahr 2010 nur noch 2.596 Gemeinden gezählt wurden, hat zu Beginn des Jahrs 2011 deren Zahl weiter abgenommen auf 2.551.⁴⁶ Damit ist die Anzahl an Gemeinden während des letzten Dezenniums jährlich um rund 30 gesunken.

GL 2011: „Drei starke Gemeinden – ein wettbewerbsfähiger Kanton“: Hinter diesem Slogan verbirgt sich die wohl umfassendste Gemeindestrukturreform in der Schweiz. Sie wird hier stellvertretend für andere Gemeindefusionen kurz vorgestellt. Im Kanton Glarus mit seinen rund 38.000 Einwohnern bestanden mehr als 70 Körperschaften: Orts-, Schul- und Fürsorgegemeinden sowie Tagwen. Die kleinräumigen Strukturen hemmten die Entwicklung des Kantons; um die Finanzen stand es ebenfalls schlecht und für die Gemeinden wurde es immer schwieriger, alle Gemeinderatssitze (Exekutive) zu besetzen. Gestützt auf zwei Vorstöße aus dem Jahr 2003 sollten deshalb im Kanton Glarus Einheitsgemeinden – das heißt ein vertikaler Zusammenschluss der verschiede-

43 Vgl. *Waldmann/Spielmann* 2010 (Fn. 40), S. 41.

44 *Kägi-Diener* 2008 (Fn. 3), N 7 zu Art. 50 BV.

45 BGE 131 I 91 ff., E. 2 S. 94.

46 Weniger Gemeinden dank Fusionen, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* Nr. 294 vom 17.12.2010, S. 12; vgl. auch die Angaben des Bundesamts für Statistik: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html (7.3.2011).

nen Körperschaften – eingeführt werden. Die Landsgemeinde 2006 (oberstes gesetzgebendes Organ des Kantons) beschränkte sich jedoch nicht auf die Annahme dieses Vorschlags, sondern ging einen Schritt weiter: Sie bewilligte die Zusammenlegung von mehr als 70 Körperschaften zu 25 Einheitsgemeinden und diese wiederum wollte sie nicht wie beantragt zu zehn mittelgroßen, sondern zu drei großen Gemeinden fusioniert haben. Dieser Entscheid wurde an der außerordentlichen Landsgemeinde 2007 – der ersten seit 155 Jahren – bestätigt; die Reform konnte damit weiterverfolgt werden. Ziel dieses Projekts war die Stärkung der Gemeindeautonomie: Die neuen Gemeinden werden von haupt- oder teilamtlichen Gemeindepräsidenten geführt, die Gemeindeverwaltungen sollen ihre Aufgaben wieder wirtschaftlich und effizient erfüllen können und die Möglichkeiten der Wirtschaftsförderungen sollen erhöht werden. Das Projekt wurde vom Kanton geführt und die Gemeindestrukturereform Anfang 2011 vollzogen.⁴⁷ Die übrigen Kantone beschränken ihre Reformen auf das Schaffen von finanziellen Anreizen für Gemeindefusionen. Einige beabsichtigen eine Lockerung der Bestandesgarantie der Gemeinden, um so zu Zwangsfusionen schreiten zu können.⁴⁸ Der Trend zu einer Abnahme der Anzahl Gemeinden wird jedenfalls anhalten: Fast jede fünfte Gemeinde ist in ein konkretes Fusionsprojekt involviert.⁴⁹

3.2 Bezirksverwaltungsstrukturen

Mehrere Kantone begnügen sich nicht damit, Anreize für Gemeindefusionen zu setzen, sondern überprüfen auch die Einteilung ihres Territoriums in Bezirke.⁵⁰ Vorliegend werden die wesentlichen Züge der abgeschlossenen Bezirksreform im zweitgrößten Kanton der Schweiz – dem Kanton Bern – skizziert. Das Berner Stimmvolk hat im Jahr 2006 einer Reform der aus den Anfängen des 19. Jahrhunderts stammenden Verwaltungsstrukturen zugestimmt. Die dezentrale kantonale Verwaltung ist deshalb seit An-

47 Vgl. dazu die informative Homepage des Kantons Glarus: http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d578/f598.cfm (7.3.2011); vgl. auch Zeit- und Maßnahmenplan, Masterplan zur Umsetzung der Gemeindestrukturereform verabschiedet durch den Regierungsrat am 5.7.2007, 2. Aufl., Dezember 2008, unter: http://www.gl.ch/documents/Zeit-_und_Massnahmenplan_GL2011_zweite_Auflage.pdf (7.3.2011).

48 *Kanton Bern*: Medienmitteilung des Kantons Bern vom 13.8.2010: Hier sollen in zwei Fällen Zwangsfusionen möglich werden: Erstens, wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbständig zu erfüllen und zweitens bei einer Fusion von mehreren Gemeinden, wenn die Mehrheit der beteiligten Gemeinden und der Stimmenden dem Zusammenschluss zugestimmt haben; vgl. auch *Kanton Jura*: Politique en matière de fusion de communes et adaption du droit cantonal, Rapport en vue de la consultation, mit ähnlichen Bestrebungen.

49 *Senti, Martin* 2010: Freiwillige vor!, in: NZZ Nr. 296 vom 20.12.2010, S. 9.

50 *Kanton Appenzell Innerrhoden*: Protokoll der Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Appenzell I.Rh. an der Session vom 14.6.2010, S. 22 ff.; *Kanton Freiburg*: Bericht Nr. 225 des Staatsrats an den Grossen Rat über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg vom 16.11.2010 (dieses Projekt ist gescheitert); *Kanton Graubünden*: Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 8/2010-2011, S. 668 ff.; *Kanton Thurgau*: Botschaft des Regierungsrats des Kantons Thurgau vom 8.9.2009 zum Gesetz vom 17.6.2009 betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau; *Krummenacher, Jörg* 2009: Fünf statt acht Bezirke im Thurgau, in: NZZ Nr. 278 vom 30.11.2009, S. 10.

fang 2010 in fünf Verwaltungsregionen und zehn Verwaltungskreise gegliedert; letztere lösen die 26 Amtsbezirke ab.⁵¹ Die Verwaltungsregionen bieten u.a. Dienstleistungen aus wichtigen Bereichen wie dem Grundbuch- und Zivilstandswesen an und betreiben die Steuerverwaltung sowie die Betreibungs- und Konkursämter. Dagegen nehmen die von einem Regierungsstatthalter geführten Verwaltungskreise die Aufsicht über die Gemeinden sowie die erstinstanzliche Verwaltungsjustiz wahr und sind zuständig für Baubewilligungen. Die Regierungsstatthalter wiederum unterstehen der Aufsicht des Regierungsrats und sind weisungsgebunden.⁵² Die Bezirksreform hängt mit anderen Projekten zusammen, insbesondere mit der Neuorganisation der erstinstanzlichen Gerichte, die wegen der Einführung der eidgenössischen Straf- und Zivilprozessordnung ergangen ist, und der Einführung der Regionalkonferenzen im Kanton Bern.⁵³ Die Regionalkonferenzen sind – mit kleinen Abweichungen – auf die Perimeter der Bezirksreform abgestimmt.⁵⁴

3.3 Neue Formen der regionalen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit in der Region und die Bildung von Regionen werden in der Schweiz seit längerer Zeit diskutiert.⁵⁵ Seit der Aufnahme des „Städteartikels“ im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung (Art. 50 Abs. 3 BV) betreibt der Bund eine aktive Agglomerationspolitik.⁵⁶ Der Umsetzung der Agglomerationspolitik dienen verschiedene Instrumente. Neben dem Instrument der „Agglomerationsprogramme“ gehören die „Modellvorhaben“ zu den wichtigsten.⁵⁷ Der Bund kann „Modellvorhaben“ in technischer Hinsicht oder finanziell unterstützen.⁵⁸ Der Begriff der „Modellvorhaben“ erfasst eine breite Palette von Projekten, weshalb er eine gewisse Beliebigkeit erhält.⁵⁹ Es besteht eine Vielzahl „eher loser und wenig verbindlicher Plattformen der

51 Nuspliger, Kurt 2007: Von 26 Amtsbezirken zu 5 Regionen: Reform der dezentralen Verwaltung im Kanton Bern, in: *SVVOR (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2006, Bern, S. 81-89 (S. 81).

52 Art. 6b Gesetz vom 28.3.2006 über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (RStG; BSG 152.321).

53 Nuspliger 2007 (Fn. 51), S. 87 ff.

54 Kocher, Martin 2010: Regionalkonferenzen im Kanton Bern, in: *Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR)* 2010, Nr. 7/8, S. 289-336 (S. 316-317).

55 Vgl. auch Kübler, Daniel 2010: Drei Thesen zur Entwicklung von Metropolitanregionen, in: *Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, Jg. 13, Nr. 3, S. 6-7.

56 Vgl. Richtlinien des Bundesrates zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vom 16.10.2002 (BB1 2002, S. 8385 ff.).

57 Vgl. Griffel, Alain 2008: Städte und Agglomerationen, in: *Ruch, Alexander/Griffel, Alain (Hrsg.): Raumplanungsrecht in der Krise, Ursachen/Auswege/Perspektiven*, Zürich, S. 135-169 (S. 148 ff.); zu den weiteren Maßnahmen vgl. *Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)/Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Hrsg.)* 2006: Agglomerationspolitik des Bundes – Zwischenbericht 2006, Bern, S. 22 ff.

58 Vgl. *Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)/Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Hrsg.)* 2001: Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht des Bundesrates vom 19.12.2001, Bern, S. 55 f.; Griffel 2008 (Fn. 57), S. 150.

59 Griffel 2008 (Fn. 57), S. 151, mit Beispielen.

Zusammenarbeit“ auf informeller oder vertraglicher Basis oder in Vereinsform (z.B. Regionalverbände und Agglomerationsvereine).⁶⁰ Diese Gebilde verfügen – wenn überhaupt – über sehr beschränkte Entscheidungsbefugnisse und ihre demokratische Legitimation und Kontrolle ist schwach.⁶¹ Als Beispiel ist der Verein Metropolitanraum Zürich zu erwähnen, der die Trägerschaft der Metropolitankonferenz Zürich bildet und sich aus acht Kantonen sowie ca. 95 Gemeinden zusammensetzt.⁶² Rechtliche Grundlagen für eine strukturierte und verbindliche Form der regionalen Zusammenarbeit wurden hingegen in den Kantonen Freiburg und Bern geschaffen. Das Agglomerationsgesetz des Kantons Freiburg⁶³ regelt das Verfahren für die Bildung einer Agglomeration Freiburg sowie deren Zuständigkeit und Organisation. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die über eigene Organe verfügt und selbständig Aufgaben wahrnimmt, die ihr von den Mitgliedergemeinden übertragen worden sind.⁶⁴ Vergleichbare Gebilde sind im Kanton Bern anzutreffen. Hier können sog. Regionalkonferenzen als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit gebildet werden⁶⁵. Wo eine Regionalkonferenz besteht, müssen die Aufgaben der regionalen Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung, der regionalen Kulturförderung und jene nach der Gesetzgebung über die Regionalpolitik sowie allfällige weitere obligatorische Aufgaben, wenn dies ein kantonales Gesetz vorsieht, zwingend im Rahmen der Konferenz wahrgenommen werden. Die Einführung von Regionalkonferenzen ist nicht auf Agglomerationen beschränkt. Vorgesehen sind flächendeckend sechs Regionalkonferenzen, die je eine Kernstadt mit Agglomeration sowie das ländliche Umland umfassen. Die Schaffung von Regionalkonferenzen kann allerdings nicht erzwungen werden.⁶⁶

60 *Griffel* 2008 (Fn. 57), S. 163.

61 *Griffel* 2008 (Fn. 57), S. 163. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat die einzelnen vom Bund unterstützten „Modellvorhaben“ im Jahr 2010 einer Evaluation unterzogen und festgestellt, dass sie einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den Kantonen geleistet haben; vgl. *Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2010: Agglomerationspolitik des Bundes: Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen, Bilanz 2002-2007*, Bern.

62 Vgl. *Notter, Markus* 2010: Der Metropolitanraum Zürich, in: *Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, Jg. 13, Nr. 3, S. 4-5.

63 Gesetz des Kantons Freiburg über die Agglomeration vom 19.5.1995 (SGF 140.2).

64 Vgl. *Griffel* 2008 (Fn. 57), S. 151 ff.; *Wiederkehr, René* 2002: Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung, Dargestellt anhand neuer Reformprojekte in der Schweiz, in: *ZBI*, Jg. 103, Nr. 12, S. 617-647 (S. 640-641). Die „AGGLO Freiburg“, welche sich aus mehreren Gemeinden zusammensetzt, wurde im Juni 2008 konstituiert.

65 Die Rechtsgrundlagen für die Regionalkonferenzen (Art. 110a Kantonsverfassung des Kantons Bern vom 6.6.1993 [BSG 101.1], Art. 137 ff. Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16.3.1998 [BSG 170.11]) wurden in der Volksabstimmung vom 17.6.2007 angenommen und auf den 1.1.2008 in Kraft gesetzt. Im Oktober 2007 hat der Regierungsrat des Kantons Bern die erforderlichen Ausführungsbestimmungen über die Regionalkonferenzen erlassen.

66 Vgl. zum Ganzen *Friedrich, Ueli* 2008: Gemeinderecht, in: *Müller, Markus/Feller, Reto (Hrsg.): Bernisches Verwaltungsrecht*, Bern, S. 133-250 (S. 245 ff.); *Griffel* 2008 (Fn. 57), S. 154-155; *Kocher* 2010 (Fn. 54), S. 314 ff. Die erste Regionalkonferenz ist aufgrund der Volksabstimmung vom

4. **Ökonomisierung der Verwaltungsführung, Verselbständigung von Verwaltungseinheiten und Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private**

Die kantonalen Verwaltungsstrukturen werden nicht nur in räumlicher Hinsicht umgestaltet. Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit werden vermehrt auch neue Formen der Verwaltungsführung in der Zentralverwaltung eingeführt und Verwaltungsaufgaben auf verselbständigte Verwaltungseinheiten und Private übertragen.

4.1 *Ökonomisierung der Verwaltungsführung*

Seit Mitte der 1990er Jahre werden auch in der Schweiz neue Methoden der Verwaltungsführung eingeführt und erprobt. Es ist die Rede von New Public Management (NPM), Neue Verwaltungsführung (NEF) oder Wirkungsorientierter Verwaltungsführung (WoV). Damit wird in erster Linie das Ziel verfolgt, die Verwaltungstätigkeit effektiver und effizienter zu gestalten. Die öffentliche Verwaltung soll unternehmensähnlich nach betriebswirtschaftlichen Methoden geführt werden. Im Vordergrund steht der Output des staatlichen Handelns. Als neue Führungsinstrumente kommen Aufgaben- und Finanzpläne, Globalbudgets, Leistungsaufträge und Controlling zum Einsatz.⁶⁷

In der Schweiz hat sich das NPM vom ausländischen Reformmodell zum eigentlichen Reformprozess entwickelt.⁶⁸ Dieser hat nicht nur die Bundes-, sondern auch die Kantons- und Gemeindeebene erfasst. Den Kantonen kommt dabei eine Vorreiterrolle zu: Bisher haben elf Kantone NPM in der ganzen Verwaltung flächendeckend und acht Kantone partiell bzw. versuchsweise eingeführt.⁶⁹ Die Ausgestaltung von NPM variiert allerdings von Kanton zu Kanton. Einige Kantone haben indessen ihre Versuche mit wirkungs- und ergebnisorientierten Steuerungsformen abgebrochen.⁷⁰

Es ist wohl noch zu früh, über die Ergebnisse dieser Reformen ein abschließendes Urteil zu fällen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wurden sie bis heute auch keiner Evaluation unterzogen, so dass empirisch abgesicherte Erkenntnisse fehlen.⁷¹ Trotzdem

24.2.2008 per 1.7.2008 in der Region Oberland-Ost entstanden. Am 17.5.2009 wurde der Regional-konferenz Bern-Mittelland zugestimmt. Die Einführung der Regionalkonferenz Thun Oberland-West scheiterte in der regionalen Volksabstimmung vom 13.6.2010.

67 Vgl. Lienhard, Andreas 2005: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz: Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern; Vogel, Stefan 2008: Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Zürich, S. 92 ff.

68 Tschentscher, Axel/Lienhard, Andreas 2011: Öffentliches Recht, Ein Grundriss, Zürich/St.Gallen, Rz. 460.

69 Vgl. Tschentscher/Lienhard 2011 (Fn. 68), Rz. 460; Bundesrat 2009: Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009) vom 4.11.2009, BBl 2009, S. 7915-7978 (S. 7953 ff.).

70 So z.B. die Kantone Basel-Stadt, Nidwalden, St.Gallen und Waadt; vgl. Bundesrat 2009: Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009) vom 4.11.2009, BBl 2009, S. 7915-7978 (S. 7954 f.).

71 Vgl. aber Haering, Barbara 2002: Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (LeGes), Jg. 13, Nr. 1, S. 9-21.

wird zuweilen mit Ernüchterung festgestellt, dass sich die mit NPM verbundenen Erwartungen nicht durchwegs erfüllt haben.⁷² Die Einführung von NPM ist zudem mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden, was die erhofften Effizienzsteigerungen in Frage stellt.⁷³ Überdies werden neue Bürokratisierungstendenzen sichtbar.⁷⁴

4.2 Verselbständigung von Verwaltungseinheiten

Die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten stellt einen „europäischen Megatrend“⁷⁵ dar. Dieser Befund findet auch in der Schweiz seine Bestätigung.⁷⁶ In den Schweizer Kantonen sind hiervon insbesondere die Bereiche der Leistungsverwaltung und der wirtschaftenden Verwaltung betroffen. Begründet mit dem verstärkten Wettbewerbsdruck in der Spitalversorgung (neue Spitalfinanzierung) und in der Elektrizitätsversorgung (Strommarktöffnung) wurden in den vergangenen Jahren vermehrt Spitäler und Elektrizitätsversorgungsbetriebe in selbständige öffentlich-rechtliche Einheiten überführt oder organisationsprivatisiert.⁷⁷ Auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs wird die von den eidgenössischen Räten im März 2009 beschlossene Bahnreform 2 die Unabhängigkeit der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs gegenüber den Bestellern von Verkehrsdienstleistungen (Bund und Kantone) verstärken.⁷⁸ Als Reaktion auf die zunehmende Ausgliederung von Verwaltungseinheiten und von den Bestrebungen auf Bundesebene⁷⁹ inspiriert sind verschiedene Kantone (z.B. Aargau, Basel-Landschaft,

72 Vgl. *Tschentscher/Lienhard* 2011 (Fn. 68), Rz. 461.

73 Vgl. *Müller, Markus* 2010: Überforderung im öffentlichen Recht?, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (ZBJV), Jg. 146, Nr. 5, S. 353-367 (S. 355), der darauf aufmerksam macht, dass die flächendeckende Einführung von NEF im Kanton Bern einen dreistelligen Millionenbetrag verschlungen habe.

74 Vgl. als Beispiel bei *Müller/Feller* 2008 (Fn. 4), S. 29, die inzwischen wieder abgeschaffene Anlaufstelle „Bürokratiebremse“.

75 *Ruffert, Matthias* 2008: Verselbständigte Verwaltungseinheiten: Ein europäischer Megatrend im Vergleich, in: *Trute, Hans-Heinrich/Gross, Thomas/Röhl, Hans Christian/Möllers, Christoph* (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen, S. 431-457.

76 Vgl. *Biaggini, Giovanni* 2010: Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht, Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: ZBl 2010, Jg. 111, Nr. 1, S. 1-41 (S. 32 ff.), mit Blick auf die Situation auf Bundesebene; *Vogel* 2008 (Fn. 67), S. 24 ff., S. 156 ff.

77 *Beispiel Spitalversorgung*: Im Kanton Luzern sind die öffentlichen Spitäler rechtlich verselbständigt worden; *Beispiel Elektrizitätsversorgung*: Im Kanton Basel-Stadt wurde im Frühjahr 2009 die Umwandlung der Industriellen Werke Basel (IWB) in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt beschlossen.

78 Vgl. Art. 29 Abs. 1 des totalrevidierten Bundesgesetzes vom 20.3.2009 über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz; PBG; SR 745.1).

79 Vgl. Bericht des Bundesrates vom 13.9.2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), BBl 2006, S. 8233-8304; Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten vom 17.12.2010 (BBl 2010, S. 8967-8970).

Bern, Luzern, Waadt) daran, die Steuerung und Kontrolle ihrer ausgegliederten Verwaltungsträger auf eine neue Grundlage zu stellen.⁸⁰

4.3 Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private

Kantone und Gemeinden ziehen vermehrt auch Private zur Aufgabenerfüllung heran. So werden in verschiedenen Gemeinwesen polizeiliche Hilfsarbeiten auf private Sicherheitsunternehmen übertragen.⁸¹ Beispiele solcher Auslagerungen betreffen die Kontrolle öffentlicher Parkplätze, die Gemeindestreife, Sicherheitsverstärkungen bei Grossanlässen, aber auch die Gewährleistung der Sicherheit in öffentlichen Transportmitteln und bei Gefangenentransporten.⁸² Verschiedene Gemeinden haben ihre Ortspolizei ganz aufgelöst und deren Aufgaben privaten Sicherheitsunternehmen übertragen. In der rechtswissenschaftlichen Lehre ist weitgehend anerkannt, dass polizeiliche Aufgaben, die mit Zwangsandrohung oder Zwangsanwendung verbunden sein können, den staatlichen Behörden vorzubehalten sind.⁸³ Privatpersonen dürfen allerdings als Erfüllungsgehilfen für Arbeiten herangezogen werden, bei denen kein Zwang gegenüber Personen angewendet wird (z.B. Abschleppdienste).⁸⁴ Das Bild der gesetzlichen Regelungen in Bezug auf die Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf Private ist uneinheitlich: In einigen Kantonen ist der Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen gar nicht geregelt. In anderen Kantonen sind Regelungen anzutreffen, welche die Auslagerung auf bestimmte Aufgaben beschränken (z.B. Verkehrsregelung) oder bestimmte Mittel ausschließen (z.B. Zwangsmaßnahmen).⁸⁵

5. Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit

Schließlich sind noch einige Worte über die zunehmende Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit zu verlieren. Die schweizerische Rechtsordnung steht der interkantonalen Zusammenarbeit grundsätzlich positiv gegenüber. Nach Art. 48 Abs. 1 BV können die Kantone nicht nur miteinander Verträge abschließen, sondern auch gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Bei der Bildung interkantonomer Aufgabenträger sind aber gewisse Schranken zu beachten. Stichwortartig sei auf das Verbot der Selbstpreisgabe, die Anforderungen aus dem Demokratieprinzip, die Interessen von Bund und Kantonen sowie kompetenzrechtliche Vorgaben hingewiesen.⁸⁶ In-

80 Vgl. *Stöckli/Meier* 2011 (Fn. 13), S. 214 ff.

81 Vgl. *Kälin, Walter/Lienhard, Andreas/Wyttenbach, Judith* 2007: Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Beiheft 46, Basel, S. 1.

82 *Lienhard, Andreas* 2008: Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz?, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (LeGes), Jg. 19, Nr. 3, S. 425-435 (S. 425).

83 Vgl. *Lienhard* 2008 (Fn. 82), S. 429.

84 Vgl. *Lienhard* 2008 (Fn. 82), S. 429.

85 Vgl. *Kälin/Lienhard/Wyttenbach* 2007 (Fn. 81), S. 49 ff.; *Lienhard* 2008 (Fn. 82), S. 430.

86 Vgl. dazu *Hänni, Peter* 1998: Möglichkeiten und Grenzen interkantonomer Vereinbarungen, in: *Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.): Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift*

terkantonale Organe bzw. Institutionen mit Verwaltungskompetenzen sind in der Schweiz nicht neu.⁸⁷ Wie aber Biaggini unlängst festgestellt hat, erhält die institutionalisierte interkantonale Kooperation zunehmend eine gesamtschweizerische Dimension, fällen die interkantonalen Organe zunehmend verbindliche Entscheidungen von erheblicher Tragweite (z.B. im Bereich der hochspezialisierten Medizin⁸⁸) und sind die interkantonalen Organe zunehmend mit der Befugnis zum Erlass von Sekundärrecht ausgestattet,⁸⁹ wofür Art. 48 Abs. 4 BV gewisse Rahmenbedingungen festlegt.⁹⁰ Eine komplexe Form der interkantonalen Zusammenarbeit mit Bundesbeteiligung entsteht derzeit im Rahmen der Umsetzung des neuen Hochschulartikels der Bundesverfassung (Art. 63a BV), wonach Bund und Kantone zur Erfüllung ihrer Aufgaben Verträge abschließen und Verwaltungs- und Rechtssetzungsbefugnisse an gemeinsame Organe übertragen. Der Bundesgesetzgeber ist daran, die Zuständigkeiten, die diesen Organen übertragen werden können, sowie die Grundzüge von Organisation und Verfahren der Koordination festzulegen. Der in parlamentarischer Beratung stehende Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich⁹¹ weist der Schweizerischen Hochschulkonferenz eine zentrale Rolle zu.⁹² Diese wird im Gesetzesentwurf des Bundesrats als „das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz“ bezeichnet (Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs zum HFKG). Dabei werfen nicht nur die Entscheidungsregeln mit spezifischen Mehrheitserfordernissen und die Rolle des Bundes in diesem Organ zahlreiche staatsrechtliche und staatspolitische Fragen auf.⁹³ Auch ist die Rechtsquellenlehre herausgefordert und hat die Qualifikation dieser Organe als „Bundesorgane“ oder als „Gemeinsame Organe“ etwa hinsichtlich der Frage der parlamentarischen Kontrolle Bedeutung.⁹⁴

für Yvo Hangartner, St.Gallen/Lachen, S. 569-574 (S. 664-665); *Vogel, Stefan* 2009: Interkantonale Verwaltungsorganisationen, in: ZBl, Jg. 110, Nr. 10, S. 556-570 (S. 558 ff.).

87 Als Beispiele sind etwa das Linthwerk sowie zahlreiche Fachhochschulen zu nennen; vgl. dazu eingehend *Vogel* 2009 (Fn. 86), S. 564 ff.; *Zehnder, Vital* 2007: Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, Zürich.

88 Nach Art. 3 der Interkantonalen Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14.3.2008 hat ein Beschlussorgan, das aus zehn Mitgliedern kantonaler Regierungen besteht, die Bereiche der hochspezialisierten Medizin, die einer gesamtschweizerischen Konzentration bedürfen, zu bestimmen und die Planungs- und Zuteilungsentscheide zu treffen.

89 Auch das Schweizerische Bundesgericht musste sich bereits mit Sekundärrecht, das von interkantonalen Organen erlassen worden ist, befassen; vgl. Bundesgericht, Urteil 2C_561/2007 vom 6.11.2008, in: ZBl, Jg. 110, Nr. 10, S. 571-585.

90 *Biaggini* 2010 (Fn. 76), S. 35-36.

91 Botschaft und Entwurf zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29.5.2009, BBl 2009, S. 4561-4728.

92 *Biaggini* 2010 (Fn. 76), S. 36.

93 Vgl. Ebenda.

94 Vgl. Ebenda.

5. Außereuropäische Länderberichte

Multi-level Governance in Mexiko: New Federalism oder Föderalismus korporatistischer Prägung?

Patricia Graf

1. Einleitung

Politik und Gesellschaft in Mexiko sind geprägt durch die lange Geschichte autoritärer Herrschaft unter dem Partido Revolucionario Institucional (PRI). Artikel 40 der mexikanischen Verfassung von 1917 weist Mexiko zwar als republikanischen, demokratischen, repräsentativen und föderalen Staat aus. Auch hat Mexiko auf dem Papier alle formalen Institutionen eines starken föderalen Systems. De facto funktionierte es aber als hochzentralisiertes Regime, in dem Macht und Ressourcen streng vom Präsidenten und der nationalen Exekutive kontrolliert wurden. Zwar stellt Mexiko jenseits des *Cono Sur* das einzige lateinamerikanische Land dar, das über eine lange Zeitperiode hinweg subnationale Wahlen abhielt und diese außerdem im 20. Jahrhundert sehr viel konstanter ausrichtete als Chile, Uruguay, Brasilien und Argentinien. Systematischer Wahlbetrug und das Wiederwahlverbot riefen jedoch eine extreme Abhängigkeit subnationaler Amtsträger von der nationalen Ebene hervor, da die Regierungspartei sie nominierte, ihre Wahl garantierte und ihnen, nachdem sie auf der subnationalen Ebene gedient hatten, auf nationaler Ebene Posten verschaffte.¹

Die zunehmende Dezentralisierung seit Ende der 1980er Jahre führt aber dazu, dass Mexiko zunehmend zu einem Mehrebenensystem wird; auch die Politikverflechtung hat zugenommen. Im vorliegenden Beitrag soll der mexikanische Föderalismus anhand folgender Fragen untersucht werden:

- Welche Wandlungsprozesse prägen den mexikanischen Föderalismus?
- Inwiefern haben diese Wandlungsprozesse auch das Verhältnis zwischen den Akteuren auf den verschiedenen Systemebenen verändert?
- In welchen Bereichen wirken zentralstaatliche Herrschaftsmechanismen fort und worin ist ihre Langlebigkeit begründet?

Die Daten für den vorliegenden Beitrag wurden im Rahmen eines umfangreicheren Forschungsvorhabens erhoben.² Im Rahmen dieses Projekts wurden 64 leitfadengestützte ExpertInneninterviews durchgeführt sowie quantitative Daten zu Dezentralisierungsprozessen des mexikanischen Statistikinstituts INEGI analysiert. Es wurden Interviews mit WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen und LobbyistInnen auf nationaler Ebene sowie in den Bundesstaaten Jalisco und Guanajuato geführt. Der vorliegende Beitrag präsentiert Auszüge der Projektergebnisse.

1 Eaton, Kent 2004: Politics beyond the Capital. The design of subnational institutions in South America, California.

2 Graf, Patricia 2011: Innovationspolitik in Mexiko. Leitbilder, Akteure und Interaktionen, Baden-Baden.

2. Das Ordnungsprinzip des Föderalismus in Lateinamerika

Nimmt man in Europa als Lateinamerikanistin auf einer Föderalismustagung teil, so gilt man dort als Exotin. Dies sagt nicht nur etwas über die europäische Föderalismusforschung aus, die Lateinamerika nur in geringem Ausmaß als Gegenstand entdeckt hat. Es zeigt vielmehr auch, dass das Ordnungsprinzip des Föderalismus selbst in Lateinamerika lange nur eine geringe Rolle spielte. Föderale Ordnungsprinzipien wurden in Lateinamerika jahrzehntelang durch andere Strukturen überlagert. So dienten sie in den Militärdiktaturen der 1960er und 1970er Jahre teilweise gar zum Machterhalt der autoritären Systeme, wie Elazar in einem Kommentar zu Brasilien aufzeigt.³ Auch in Mexiko wurden unter dem Regime des PRI föderale Strukturen genutzt, um alle gesellschaftlichen Gruppen korporatistisch einzubinden.⁴ Dem Präsidenten Cárdenas gelang es in den 1930er Jahren, die Arbeiter- sowie die Bauernbewegung durch regierungsgelenkte Massenorganisationen an den postrevolutionären Staat zu binden. Des Weiteren schaffte er es, die organisierte Arbeiter- und Bauernbewegung in seine Partei einzuschließen.

Das System zentralistischer Herrschaft des PRI konnte nur funktionieren, weil auch regionale Akteure eingebunden waren. Territoriale Interessen wurden dabei über sogenannte Kaziquen – starke, lokale Führer – und deren direkte klientelistische Beziehung zum Präsidenten eingebunden.⁵ Durch die korporatistische Einbindung der Bundesstaaten gelang es dem Präsidenten, die Bundesstaatenregierungen und -vertretungen zu kontrollieren. Er benutzte dabei informelle Quellen der Macht, um die Gouverneure zu kontrollieren: Die Gouverneurskandidaten wurden mit präsidentieller Kontrolle über den Nominierungsprozess bestimmt und waren deshalb dem Präsidenten Loyalität schuldig.⁶ Mittels seiner Macht über den Senat konnte der Präsident die Gouverneure entlassen, so dass diese ihm zu Diensten sein mussten. Die Gouverneure übten deshalb nur geringen Druck auf das nationale *policy making* aus, vertraten regionale Interessen kaum und organisierten sich auch nicht untereinander. Spätestens gegen Ende der 1980er Jahre entsprachen die mexikanischen Gouverneure aber dieser Rolle eines schwachen Elements in einem omnipotenten Zentralstaat nicht mehr.⁷ Vielmehr hatten die lokalen Machthaber bereits zu dieser Zeit politisches und ökonomisches Gewicht, das der Zentralregierung durchaus auch bedrohlich werden konnte. Auch wenn korporatistische Muster damit durchbrochen wurden, hat der Bedeutungszuwachs der Gouverneure aber nicht automatisch einen Einflusszuwachs der Bundesstaaten bedeutet.

3 Elazar, Daniel Judah 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa.

4 Collier, David/Berins Collier, Ruth 1991: Shaping the Political Arena, Princeton.

5 Braig, Marianne/Müller, Markus-Michael 2008: Das politische System Mexikos, in: Stüwe, Klaus/Rinke, Stefan (Hrsg.) 2008: Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika, Eine Einführung, Wiesbaden, S. 389 - 416.

6 Diaz-Cayeros, Alberto 2004a: Decentralization, Democratization, and Federalism, in: Middlebrook, Kevin J. (Hrsg.) 2004: Dilemmas of Political Change in Mexico, San Diego, S. 198–236.

7 Hernandez Rodriguez, Rogelio 2004: El resurgimiento los poderes locales, in: Estudios Sociologicos, Jg. 22, Nr. 3, S. 774.

Bei den Senatoren funktionierte ein ähnlicher Einbindungsmechanismus. Da es für Senatoren keine direkte Wiederwahlmöglichkeit gab und gibt, diente der Senatsposten als Sprungbrett für eine weitere Karriere, etwa als Gouverneur. Diese war aber, wie bereits dargestellt, abhängig von der Loyalität des Senators gegenüber dem Präsidenten oder der Parteispitze; die Senatoren stellten somit keine wirklichen Gliedstaatenvertretungen dar. Es lohnte sich darum für sie auch nicht, in den ständigen Komitees des Senats Fachwissen auszubilden.⁸ Dies stellt einen Erklärungsaspekt für die bis heute anhaltende Schwäche der ständigen Komitees dar. Die Schwäche der Senatoren und Abgeordneten führte auch zu einer Schwächung des Kongresses; der Präsident hatte somit die Kontrolle über die Legislative: „Während des zwanzigsten Jahrhunderts verzichtete ein Großteil der Mitglieder des mexikanischen Kongresses auf seine Befugnisse und Zuständigkeiten; sie überließen das Initiativrecht, Gesetze zu erlassen dem Präsidenten und vertrauten ihm damit auch ihre Karrieren an“.⁹

Die Einbindung regionaler politischer Akteure ins politische System durch korporatistische Mechanismen bewirkte, dass vom Nationalinteresse abweichende regionale Interessen im *policy making* nicht vertreten waren und Partizipationskanäle wie der Kongress nicht genutzt wurden. Diese Kontrolle regionaler Akteure war auch möglich, da sich die Gliedstaaten nicht untereinander organisieren durften, denn die Loyalität gegenüber dem Präsidenten galt als oberstes Prinzip. Der Zentralstaat hatte im Gegenzug für diesen Machtverzicht das Muster eines paternalistischen Staates ausgebildet, der die Entwicklung der föderativen Einheiten zu deren Wohl plante. Durch die Öffnung des politischen Systems wurde dieses korporatistische Muster durchbrochen und durch die Dezentralisierung mehrerer Politikfelder wurde den Bundesstaaten die Zuständigkeit für die eigene Entwicklung überantwortet. Nicht alle gliedstaatlichen Akteure sind aber gleichermaßen gewillt, diese Verantwortung zu tragen und fordern nach wie vor das Muster des paternalistischen Staates ein.¹⁰ Die Öffnung des mexikanischen politischen Systems ist vor allem dem vermehrten Druck der Gliedstaaten zu verdanken. Im Folgenden wird gezeigt, dass gliedstaatliche politische Akteure inzwischen zu wichtigen Vetospielern angewachsen sind. Trotz alledem haben sich durch die lange Einbindung regionaler Akteure Muster etabliert, die fortwirken. So konnte sich auf Grund des Prinzips der Loyalität gegenüber dem Präsidenten keine Tradition der Kooperation auf regionaler Ebene entwickeln – Organisationen wie der Rat der Gouverneure (CONAGO) ausgenommen. Stattdessen werden auch heute noch die meisten gliedstaatlichen Belange in bilateralen Verhandlungen zwischen Bundes- und Gliedstaatenebene geregelt;¹¹ die Bundesstaaten verzichten somit auf ein wichtiges Machtpotential gegenüber dem Nationalstaat, wie im Folgenden gezeigt wird.

8 Nacif, Benito 2003: Policy Making under Divided Government in Mexico, Kellogg Institute Working Paper, 305, S. 38; Díaz-Cayeros 2004a (Fn. 6), S. 306.

9 Rodríguez, Esteban David 2004: Los Dueños del Congreso, Grijalbo, S.192.

10 Graf 2011 (Fn.2).

11 Ebenda.

Welche Rolle spielen nun korporatistische Muster der Interessenvermittlung in einem demokratisierten Mexiko? Im Sinne des Historischen Institutionalismus kann angenommen werden, dass diese Strukturen heute immer noch fortwirken, obwohl Mexiko keine Zwangsverbände mehr hat, dafür aber ein Mehrparteiensystem. Im Folgenden wird untersucht, wie sich die Einbindung politischer und gesellschaftlicher Akteure in das föderale System im Vergleich zur Einbindung unter dem PRI gewandelt hat. Bestimmen korporatistische Strukturen auch heute noch die Besetzung politischer Ämter und das Agenda-Setting?

3. Der Wandel des Föderalismus in Mexiko

Mit der Öffnung des politischen Systems setzte auch ein Wandel des mexikanischen Föderalismus ein, der von einigen Autoren als „New Federalism“ bezeichnet wird. Gewandelt haben sich dabei vor allem die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten, auch fand durch die Dezentralisierung von Politikfeldern und Institutionen eine Kompetenzverschiebung hin zur Gliedstaaten- und Gemeindeebene statt. Der Wandel der föderalen Beziehungen setzte spätestens Ende der 1980er Jahre ein. Die Wirtschaftskrise und die damit verbundene Unzufriedenheit der Bevölkerung hatten die Partielite des PRI gezwungen, durch Dezentalisierungsmaßnahmen neue Formen der Legitimation zu schaffen.¹² Der Prozess der Dezentralisierung verlief dabei ungleichmäßig, so dass einige Bundesstaaten, ähnlich dem spanischen Regionalisierungsprozess, relativ rasch extensive Kontrolle über verschiedene Politikarenen erlangten, während andere Bundesstaaten diese Politikfelder länger unter der Kontrolle der Bundesregierung beließen.¹³ Die Veränderungen unter Fox werden oft als „Wasserscheide“ für Mexiko charakterisiert.¹⁴ Fox war selbst Gouverneur in Guanajuato. Er stand für eine neue politische Elite, die durch den erhöhten politischen Wettbewerb entstanden war, über eine lokale Machtbasis verfügte und den Großteil ihres Lebens in der Provinz verbracht hatte. Durch diesen Elitewandel konnten die Bundesstaaten an Macht zurückgewinnen, und Lokal- und Regionalpolitik erhielten auf der nationalen Agenda einen anderen Stellenwert.¹⁵

3.1 Institutionelle Ausgestaltung des Föderalismus

Anders als im deutschen Föderalismus, der sich dadurch auszeichnet, dass mehrere bereits vor der Nationwerdung bestehende Staaten einen Bund bildeten, wurde der mexikanische Föderalismus von oben durchgesetzt; zwar bestand bereits Neuspanien aus

12 Rodríguez, Victoria/Ward, Peter 1999: New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico, in: *Journal of Latin American Studies*, Jg. 31, Nr. 3, S.677.

13 Beer, Caroline 2004: Electoral Competition and Fiscal Decentralization in Mexico, in: *Montero, Alfred P. (Hrsg.) 2004: Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, S. 182.

14 Maihold, Günther 2004: Regionen, Föderalismus und Dezentalisierungspolitik in Mexiko, in: *Bern-ecker, Walther L (Hrsg.) 2004: Mexiko heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt/Main, S. 349.

15 Camp, Roderic Ai 2002: *Crafting a power elite. Mexico's Mandarins*, Los Angeles, S. 258.

mehreren Provinzen, diese hatten aber keinen autonomen Charakter. Wie im deutschen Föderalismus¹⁶ findet sich auch in der mexikanischen Verfassung die Ewigkeitsklausel; Artikel 136 der PV (Politische Verfassung der Mexikanischen Vereinigten Staaten) erklärt die verfassungsmäßige föderale Ordnung auch im Falle von Revolutionen für unantastbar und unabänderbar.¹⁷ Die mexikanischen Gliedstaaten haben Staatscharakter, da Artikel 115 und 116 der mexikanischen Verfassung für die Regierungen der Gliedstaaten die Gewaltenteilung und die Wahl durch das Volk festlegen. Die finanzielle Selbständigkeit der mexikanischen Gliedstaaten ist gering, denn anders als die deutschen Länder, haben die Gliedstaaten kaum Kompetenzen in der Steuererhebung. Die Mitwirkung der Gliedstaaten am Gesetzgebungsprozess wird durch Art. 50, 56 bis 58 und 135 geregelt. Für Verfassungsänderungen oder Verfassungsreformen wird eine Zweidrittelmehrheit in Senat und Abgeordnetenhaus sowie eine Mehrheit der Abgeordneten Häuser der Bundesstaaten benötigt. Jeder Gliedstaatenkongress kann auf Bundesebene Gesetzesinitiativen einbringen (Art. 71 PV). Anders als in Deutschland ist keine direkte Mitbeteiligung der Regierungen der Gliedstaaten an der politischen Willensbildung des Bundes durch die Zweite Kammer möglich, da die Senatoren auf Gliedstaatenebene direkt gewählt und nicht von den Regierungen der Gliedstaaten entsandt werden.

Die Kompetenzverteilung zwischen den Regierungsebenen in Mexiko ähnelt auf den ersten Blick dem residualen Föderalismus Spaniens. So legt Art. 124 PV fest, dass sich die Gliedstaaten Kompetenzen aneignen können, die von der Verfassung nicht ausdrücklich der Bundesebene zugesprochen werden. In Wirklichkeit hatte aber die Bundesebene unter dem PRI auch jene Kompetenzen an sich gerissen, die ihr nicht ausdrücklich zustanden. Bei der Verteilung von Kompetenzen zwischen den Regierungsebenen muss zwischen expliziten und impliziten Kompetenzen unterschieden werden. Alle Kompetenzen gehören implizit dem Bund, sofern sie nötig sind, um die explizit dem Bund zugeschriebenen Aufgaben ausführen zu können. Somit kann jedes Eingreifen des Bundes in gliedstaatliche Angelegenheiten legitimiert werden.¹⁸ Die Kompetenzzuteilung wird noch zusätzlich durch Bundesministerien verkompliziert, die auf subnationaler Ebene Delegationen haben. Diese konkurrieren mit lokalen Behörden, Sánchez de la Barquera Arroyo spricht gar von parallelen Regierungen,¹⁹ da sie zum Teil einen höheren Haushalt als die subnationale Verwaltung haben. Der Autor bringt die Verwirrung über die Zuständigkeiten im mexikanischen Föderalismus treffend auf den Punkt: „In Mexiko weiß man, wer etwas macht, aber nicht, ob diese Instanz tatsächlich die Kompetenz dazu verfassungsmäßig übernommen hat bzw. ob das Gesetz sie zweifellos dazu ermächtigt. Oft gibt es sogar den Fall, dass es Verdoppelungen von Aufgabenfeldern gibt [...]. Es kann sogar vorkommen, dass zwei oder mehr Behörden

16 Art. 79 Abs. 3 GG.

17 *La Barquera Arroyo, Herminio Sánchez de* 2008: Die Föderalisierung der Kulturpolitik in Mexiko: Deutschland als Modell?, Heidelberg, S.121.

18 Ebenda, S. 127.

19 Ebenda.

verschiedener staatlicher Ebenen beispielsweise im gleichen historischen Stadtkern Maßnahmen zum Denkmalschutz unabhängig voneinander betreiben“.²⁰

Wir finden also in Mexiko zum einen Prozesse der Dekonzentration, d.h. einen Wandel innerhalb von zentralen Ministerien mit der Tendenz, Bürokraten zu subnationalen Zweigen dieser Ministerien zu senden. Gleichzeitig finden aber durch die Dezentralisierung von Politikfeldern Prozesse der Devolution statt, d.h. subnationale Akteure, in diesem Fall die Kabinette der Gliedstaatenregierungen, erhalten Autorität außerhalb der zentralen Kontrolle und werden durch subnationale Wahlen bestimmt.²¹ Diese Devolution wird aber wieder durch den geringen Spielraum subnationaler Ministerien eingeschränkt, im Bereich der zusammenfallenden Tätigkeiten sind sie nur die Ausführenden nationaler *policies*. Auch bewegen sie sich in einem engen Finanzkorsett, in dem der Großteil der Mittel, der via Finanztransfer die Bundesstaaten erreicht, zweckgebunden ist. Welcher finanzielle Spielraum sich dadurch für gliedstaatliches *policy making* ergibt, wird im Folgenden diskutiert.

3.2 Fiskalföderalismus

Das föderale System Mexiko ist in fiskaler Hinsicht sehr zentralisiert gestaltet, da die Bundesregierung automatisch einen Großteil der Einkünfte erhebt. Dagegen sind die Bundesstaaten die Hauptverwender dieser Gelder: für 2004 wurden mehr als die Hälfte der föderalen Ausgaben von den Bundesstaaten getätigt, da Politikfelder zunehmend dezentralisiert wurden. Das historische Hauptargument für den Verlust der dezentralen Finanzhoheit lautet, dass die unterschiedliche Besteuerung die wirtschaftliche Entwicklung des Landes behindere.²² Ein Vergleich verdeutlicht das heutige Ausmaß dieser Zentralisierung: In Kolumbien beispielsweise, das kein Föderalstaat ist, darf die subnationale Ebene mehr Steuern erheben als in Mexiko.²³ Laut Fimbres können die Gliedstaaten rund 16% Steuern erwirtschaften.²⁴ De facto erheben die meisten Bundesstaaten aber sehr viel weniger. Im Jahre 2008 machten die Transfers durchschnittlich 86% aus, während 11% aus eigenen Finanzen erwirtschaftet wurden und drei Prozent aus Sonder-

20 Ebenda, S. 129; vgl. auch Romero, Francisco 2002: Gobierno local y promoción económica internacional: Jalisco 1995-2000, in: Valerio Acevedo, Víctor Antonio/Chávez Navarro, José César Lenin (Hrsg.) 2002: Economía y desarrollo regional en México, Morelia, México, S. 131–152.2002.

21 Eaton 2004 (Fn.1), S. 30.

22 Dies ist heute unter den Gesichtspunkten regionaler Wettbewerbsfähigkeit und Regionen, die über den Besteuerungsmechanismus Standortvorteile regulieren, nicht mehr nachvollziehbar. Angesichts der Schwierigkeit in vielen Ländern Lateinamerikas, ein System des Steuereinzugs aufzubauen, ist das Argument jedoch verständlich.

23 Díaz-Cayeros, Alberto 2006: Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America, New York, S. 378.

24 Fimbres, Horacio 2004: Federalismo fiscal en México, in: Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial, S. 109

zuwendungen stammten.²⁵ Einige Gliedstaaten sind damit zunehmend von den Transfers abhängig, d. h. sie haben die Fähigkeit, eigene Ressourcen zu erwirtschaften, vernachlässigt.²⁶ Dies ist zum einen der unterschiedlichen administrativen Kapazitäten der Bundesstaaten geschuldet. Zum anderen fällt in vielen Bundesstaaten die Steuerbasis gering aus, da Einkommenssteuern oft nicht an den Orten der Produktion entrichtet werden, sondern an der Domiziladresse der Unternehmen, die bei den meisten Unternehmen im Hauptstadtbereich liegt.²⁷

Ein Teil der vom Bund erhobenen Steuern wird via Finanztransfer wieder an die Bundesstaaten zurückverteilt. Betrachtet man die Verteilung der Transfers, scheint es zunächst, dass im mexikanischen Steuersystem die reichen Staaten „bestraft“ werden.²⁸ Nimmt man jedoch die Zahlungen dezentralisierter Institutionen wie Pemex aus, so erhalten arme Staaten wie Tabasco vergleichsweise wenig. Insgesamt ist das mexikanische System des Fiskalföderalismus durch Ineffizienz und mangelnde Anreize für die Bundesstaaten, einerseits ihre eigene Steuerbasis zu erhöhen und andererseits Aufgabenfelder zu übernehmen, gekennzeichnet. Daraus resultiert eine hohe Abhängigkeit von der nationalen Ebene. Da die Gliedstaaten und Gemeinden kaum Steuern erheben, können sie für mangelhafte öffentliche Dienstleistungen nur schwer politisch zur Verantwortung gezogen werden, denn sie können immer argumentieren, dass der Bund zu wenige Ressourcen transferiere. Auch wird sich die Steuerbasis nicht erhöhen, solange der Bürger keine Verbesserung der Dienstleistung sieht.²⁹ Der Spielraum der Bundesstaaten für eigene *policies* fällt gering aus, da die meisten Bundesmittel sachgebunden sind. „[...] it seems that the states receive more orders than funds“ kommentiert dies Mizrahi.³⁰ Laut dem Autor Sánchez Barajas zeigt sich auch am Fiskalföderalismus, dass das Verhältnis zwischen Bundesstaaten und Nationalregierung nicht durch Gerechtigkeit, Respekt und Ausgleich geprägt ist.³¹ „Es scheint, dass, neben der Knappheit der Ressourcen, das chronische Problem vor allem darin besteht, dass der Bund die Gliedstaaten und Gemeinden als ‚Minderjährige‘ betrachtet.“³² Dies zeigen mehrere Geschehnisse, wie etwa die ausstehenden Zahlungen für Professoren in Veracruz oder der mangelnde Dialog und Konsens über ein Flughafenprojekt in San Salvador Atenco so-

25 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas: http://www.indetec.gob.mx/cpff/economia/f/INGRESOS_DEFINITIVOS_ENTIDADES_2008pdf#toolbar=0&navpanes=0 (07.04.2011).

26 Barajas, Genaro Sánchez 2002: Nueva coordinación fiscal para el desarrollo regional, in: Valerio Acevedo/Chávez Navarro (Hrsg.) 2002 (Fn. 20), S. 177-195.

27 Díaz-Cayeros, Alberto 2003: Balance fiscal de los estados en el sistema federal, in: Díaz-Cayeros, Alberto/Martínez Uriarte, Jacqueline (Hrsg.) 2003: De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Mexiko, S. 32.

28 Díaz-Cayeros 2003 (Fn.27), S. 38.

29 Díaz-Cayeros, Alberto 2006: Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America, New York, S. 378.

30 Mizrahi, Yemile 2004: Mexico, in: Tulchin, Joseph (Hrsg.) 2004: Decentralization and Democratic Governance in Latin America, Washington, S. 155.

31 Barajas 2002 (Fn. 26), S. 179.

32 Ebenda, S. 179.

wie die Drohung der Gouverneure von Tlaxcala und Oaxaca, dem Bund die Sektoren Bildung und Gesundheit zurückzugeben, falls dieser nicht die nötigen Ressourcen bereitstelle. Andere Bundesstaaten, wie etwa León, haben in der Vergangenheit sogar damit gedroht, sich aus dem System der Finanzkoordination zurückzuziehen, wenn ihnen nicht mehr Finanzen zustünden.³³

Insgesamt wurden durch die Föderalisierung regionale Disparitäten noch weiter vorangetrieben. Die nördliche und die zentrale Großregion Mexikos wurden bei der Vergabe öffentlicher Gelder bevorzugt, wohingegen der Süden und Südosten ins Hintertreffen geraten sind. Mexikanische Autoren betonen deshalb die Funktion des Ausgleichs, die in Zukunft durch das föderale System noch mehr wahrgenommen werden müssten.³⁴

3.3 Intergouvernementale Beziehungen

Durch die Finanzbeziehungen in Mexiko sowie durch geteilte Kompetenzen findet sich auch in Mexiko das Phänomen der Politikverflechtung. Diese nimmt aber nicht das Ausmaß der deutschen Politikverflechtung an, da die Zahl der Entscheidungen, welche Zustimmung von Bund und Gliedstaaten gemeinsam brauchen, geringer ausfällt. Es handelt sich daher im mexikanischen Fall eher um Trennföderalismus.³⁵ Dies zeigt auch ein Blick auf die Institutionen regionaler *governance*. Hier findet sich zum einen eine wachsende Zahl an dezentralisierten Institutionen, wie etwa regionale Büros der Ländlichen Entwicklungsbank, wobei Mexiko nicht die Fülle an Institutionen aufzuweisen hat wie etwa Chile mit seinem Phänomen der dezentralisierten Entwicklungsdienste, als bekanntestes Beispiel sei hier die CORFO genannt. Die zweite Sorte von Institutionen sind Vermittlungsorganisationen und -institutionen. Sie erhalten von der Spitze Macht, um mit der Basis zu verhandeln, beziehungsweise erhalten von der Basis Macht, um mit der Spitze zu verhandeln. Hier sind Gewerkschaften oder Unternehmerverbände, aber auch gewisse Planungsorganisationen wie der Nationale Technologierat zu nennen. Des Weiteren bestehen gemeinsame Bund-Gliedstaaten-Ausschüsse, die in ihrer Funktion mit den Bund-Länder-Kommissionen in Deutschland vergleichbar sind, allerdings nicht deren Macht genießen. Diese Institutionen fallen in den Bereich der administrativen Koordination, denn es geht nicht darum, gemeinsame *policies* zu entwickeln, sondern eher darum, die Details der Ausführung zu diskutieren. Die dritte Sorte von Institutionen sind gewählte Einrichtungen, wie Regionalregierungen und Stadträte, die zum Teil über eigene Ressourcen verfügen. In der Geschichte des mexikanischen Staates haben sich bis heute vor allem die Institutionen der ersten zwei Typen gestärkt und multipliziert, was zu einer extremen Unübersichtlichkeit und Doppelung der Institutionen,

33 Ebenda, S. 189.

34 Vgl. *La Barquera Arroyo* 2008 (Fn.17); *Ziccardi, Alicia* 2003: El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal, in: *Gestión y Política Pública*, Jg. 12, Nr. 2, S. 130, 145; *Díaz-Cayeros, Alberto* 2004b: Regional Resource Allocation in Mexico, in: *Montero, Alfred P. (Hrsg.)* 2004: Decentralization and democracy in Latin America, Notre Dame.

35 *La Barquera Arroyo* 2008 (Fn. 17).

die Kompetenzen auf der regionalen Ebene haben, geführt hat. Gleichzeitig hat sich die Kraft der unabhängigen Institutionen minimiert. Auch der angekündigte „Neue Föderalismus“ und die Änderung der Fiskalbeziehungen konnten dies nicht aufheben. Dies führte zu einer Fragmentierung der Macht im regionalen und lokalen Bereich, da sich lokale Selbstbestimmung oft nur außerhalb der legalen Institutionen erreichen lässt.³⁶

Durch die Dezentralisierung von Politikfeldern wurden zunehmend intrasektorale Beziehungen, d.h. die Koordinierung zwischen den Ressortministerien und den Gliedstaaten, nötig. Diese findet mehr und mehr statt, laut La Barquera Arroyo werden Koordinationstreffen aber vom Ressortministerium der Bundesebene einberufen und diese stellen keine Möglichkeit zur horizontalen Selbstkoordinierung, etwa im Sinne einer Kultusministerkonferenz, dar. In Einzelfällen bestehen jedoch Koordinationsmechanismen. Wie kann die gliedstaatliche Ebene angesichts dieses Institutionengefüges ihren Einfluss auf die nationale Ebene sichern? Der Senat stellt in föderalen Systemen eine wichtige Institution für die Wahrung von Gliedstaateninteressen dar. In Mexiko werden Senatoren für sechs Jahre direkt gewählt. Sowohl für die Abgeordneten als auch für die mexikanischen Senatoren gibt es keine direkte Wiederwahlmöglichkeit. Wie im politischen System der USA so sind auch die mexikanischen Senatoren, da sie direkt gewählt und nicht von der Landesregierung entsandt werden, Gliedstaatenvertreter, aber keine Vertreter der Landesregierung.³⁷ Hier ergeben sich zwischen Senatoren und Gouverneuren des Öfteren Konflikte wegen unterschiedlicher Parteizugehörigkeit. Da der Sitz eines Senators als Sprungbrett für eine Karriere als Gouverneur gilt und diese Gouverneure von der Partei oder vom Präsidenten nominiert werden, waren der Wille des Präsidenten und der Wille der Partei für die Senatoren lange Zeit von großer Bedeutung.

Die mexikanische Legislative hatte auf Grund der oben genannten Karrieremechanismen ursprünglich kaum die Gewalt des Präsidenten beschränkt. Zum einen hat der Senat bis heute keine Befugnis, bei der Verabschiedung des Haushalts mitzuwirken. Auch an hochrangigen Personalentscheidungen wird er nicht beteiligt. Aber auch die verbleibenden Kompetenzen nahm er kaum wahr: „Es bleibt einzuräumen, dass in Mexiko die Institution des Senats ihre Aufgaben nur in geringem Umfang zu erfüllen vermochte. Im Senat haben die Gliedstaaten zu keinem Zeitpunkt ihre Repräsentation als solche gefunden; mehr als durch die Mitglieder des Senats vertraten die Gliedstaaten ihre Interessen gewöhnlich in der Abgeordnetenversammlung, die durch die Anzahl der Abgeordneten eine reale Bedeutung erlangte“.³⁸ Das Problem sieht auch Reyes im Anreizsystem des Senatorenpostens begründet: Die Senatoren handelten nach freiem Ermessen, da sie den lokalen Regierungen gegenüber nicht verantwortlich seien und die Möglichkeit der Amtsanklage nur durch die Zentralregierung erfolgen kann.³⁹ Der Autor

36 Romero 2002 (Fn. 20).

37 La Barquera Arroyo 2008 (Fn. 17), S. 139.

38 Reyes, Dante Haro 2003: Die Rolle zweiter Kammern in Bundesstaaten : eine rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel Deutschlands, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Vereinigten Mexikanischen Staaten, München, S. 95

39 Ebenda, S. 95.

Roderic Camp sieht aber, anders als Reyes, der dem Senat bis heute Unfähigkeit attestiert, eine signifikante Veränderung, die seit 1997 stattgefunden habe. So würden Gesetzesvorschläge der Exekutiven zunehmend durch die Legislative substantiell geändert. Kompetitive Wahlen, ein Multiparteiensystem sowie geteilte legislative Kontrolle führten zu mehr Einfluss der Interessengruppen auf den Entscheidungsprozess.⁴⁰

Auch sind die „metakonstitutionellen“ Kompetenzen des Präsidenten, d. h. Befugnisse, die über den verfassungsmäßigen Rahmen hinausgehen (*poderes de facto*), geschrumpft. So benannte früher der Präsident den nachfolgenden Präsidentschaftskandidaten des PRI sowie die Kandidaten für das Amt der Gouverneure, der Bundesabgeordneten, der Senatoren sowie des PRI-Vorstandes.⁴¹ Der Parteienwettbewerb auf der lokalen Ebene hat diese metakonstitutionellen Kompetenzen beschnitten, was sich vor allem auf das Selbstbewusstsein der Gouverneure auswirkte. Umfragen ergaben, dass die Mehrzahl der Gouverneure das Gefühl hat, die Wahl aus eigener Kraft gewonnen zu haben und nicht Dank ihrer Partei oder der Landesregierung. Auch PRI-Gouverneure sind nicht der Meinung, dass der Präsident verantwortlich für ihren Wahlerfolg war.⁴² Dies stellt einen fundamentalen Wandel in den politischen Erwartungen dar. Einige Autoren sehen in den Gouverneuren die neuen Vetospieler im mexikanischen politischen System. Die mexikanische Verfassung schreibt den Gouverneuren ihre Rolle in den intergouvernementalen Beziehungen vor. Diese sind verpflichtet, die Bundesgesetze bekannt und gültig zu machen (Art. 120 der Mexikanischen Verfassung). De facto haben sich aber mehrere Gouverneure in der Vergangenheit (und auch noch unter der Präsidentschaft Fox) geweigert, dieser Verpflichtung bei abweichenden politischen Interessen nachzukommen.⁴³ Um ihre Interessen besser vertreten zu können, haben die Gouverneure einen gemeinsamen Verband gegründet, die Nationale Konferenz der Gouverneure (Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO). Die Gründung der CONAGO weist auch auf ein weiteres Phänomen hin: Die mexikanische Verfassung verbietet horizontale Kooperation auf Verwaltungsebene zwischen den Gliedstaaten.⁴⁴ Die Gouverneure versuchen, diese Regelung zu umgehen, indem sie die CONAGO als Instrument der Selbstkoordinierung geschaffen haben.

Das Verbot der horizontalen Kooperation war immer wieder Gegenstand von Diskussionen im Kongress. Auch in den Governance-Mechanismen verschiedener Förderprogramme findet sich das Prinzip, Kooperation zwischen den Bundesstaaten zu vermeiden und stattdessen bilaterale intergouvernementale Beziehungen zu pflegen, wieder. In verschiedenen Politikfeldern wird dieses Prinzip jedoch von den Bundesstaaten aufgebrochen, so etwa im Wasserkonflikt im Lerma-Chapala-Becken. Das Flussbecken, dessen Wasserstand in den letzten Jahren kontinuierlich sank, ist in den vergangenen Jahren immer wieder Gegenstand von Konflikten zwischen Agrarwirtschaft, Umwelt-

40 Camp, Roderic Ai 2003: Politics in Mexico. The Democratic Transformation, Oxford, S. 177.

41 La Barquera Arroyo 2008 (Fn.17), S. 141.

42 Díaz-Cayeros 2004a (Fn.6), S. 223.

43 Hernandez 2004 (Fn.7), S. 780.

44 La Barquera Arroyo 2008 (Fn.17), S. 147.

schützern und Industrie gewesen, die auch einen Wandel des institutionellen Arrangements der Wasserpolitik nach sich zogen.⁴⁵ Zum einen engagierte sich die Regionalregierung des Staates Guanajuato erheblich im *policy making*, zum anderen wurden lokale Räte gegründet, um Konflikte zwischen den stake holdern zu lösen. Nicht in allen Bundesstaaten besteht jedoch die Kapazität oder der Wille, sich lokal für Problemlösungen zu engagieren. Denn die große Machtfülle gibt den Gouverneuren auch die Möglichkeit an die Hand, ihr Amt eher für die Verfolgung von Eigeninteressen zu benutzen, anstatt regionale Interessen zu artikulieren. Wie problematisch diese Situation ist, zeigt die derzeitige Regierungskrise, die durch den Drogenkrieg ausgelöst wurde. So hat insbesondere die Vernachlässigung ländlicher Gegenden durch die Regionalpolitik, die Persistenz ländlicher Armut sowie Versäumnisse in lokaler Arbeitsmarkt- und Industriepolitik eine Versorgungslücke geöffnet, in die die Drogenkartelle eintreten können.⁴⁶

4. Fazit und Ausblick

Im Vorausgegangen wurde dargestellt, dass Dezentalisierungsmaßnahmen größtenteils administrativen Charakter hatten, da sich die Zentralregierung wichtige Entscheidungsrechte über Programme, Dezentalisierungsmaßnahmen, Ressourcenverteilung und Finanztransfers gesichert hat. Zum einen tragen Bundesstaaten dadurch nicht die Hauptverantwortung und können die Verantwortung immer auf die Bundesebene schieben. Zum anderen haben sie geringen Spielraum, und die Bedingungen, lokale *policies* zu entwickeln sind ungünstig. Es existieren nur partiell Koordinationsmechanismen, wie die Veröffentlichung von *best practices* oder Monitoringmechanismen. Dies erschwert die Diffusion von Politikinnovationen. Hinzu kommen das Verbot der Selbstkoordination und die Taktik des Bundes, stets bilateral zu verhandeln. Das verhindert Lernprozesse und Synergieeffekte zwischen den Bundesstaaten.

Trotz alledem kann festgestellt werden, dass eine Aufwertung der subnationalen Ebene stattgefunden hat. Sowohl die Gliedstaaten als auch die Gemeinden haben in der Rhetorik wie in der Praxis eine Stärkung erfahren. Der finanzielle Spielraum der Gliedstaaten gestaltet sich zwar eng, aber gleichsam auch größer als je zuvor. Die Dezentalisierungspolitiken führten vielleicht nicht zu einer effizienteren Verwaltung, wohl aber zu einer erhöhten Politikverflechtung und damit in einigen Politikfeldern zu erhöhtem Koordinationsbedarf zwischen den Ebenen. Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass der Demokratisierungsprozess zwar einen Wandel des Kräfteverhältnisses zwischen den Systemebenen herbeigeführt hat. Die intergouvernementalen Beziehungen gestalten sich aber nach wie vor streng hierarchisch und dieses Prinzip hierarchischer

45 Velázquez, Sergio Vargas/Mollard, Eric P. 2004: Inner Borders in Mexico: Federalism versus Centralism in the Lerma-Chapala River Basin. Conference paper Second International Symposium on Transboundary Waters Management, Tucson, 16.-19.11.2004, unter: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=967356> (03.02.2011).

46 Randall, Laura 2010: Mexico: Drugs, Decentralization and Democracy. Mexican Information and Research Associates, http://mexidata.info/id2856.html#_edn15 (02.03.2011).

Herrschaft wiederholt sich auch zwischen den Landesregierungen und Kommunen. Die Hauptgewinner des Wandlungsprozesses sind die Gouverneure. Sie sind die neuen Vetospieler im politischen System und könnten für eine Weitergabe von Gliedstaateninteressen an die nationale Ebene sorgen. Die große Machtfülle gibt den Gouverneuren aber auch die Möglichkeit an die Hand, ihr Amt eher für die Verfolgung von Eigeninteressen zu benutzen, anstatt regionale Interessen zu artikulieren. Damit wiederholen sich Muster des Regierens von Kaziquen, die durch die Demokratisierung längst als überholt galten. Der Prozess der Föderalisierung ist somit ein zweischneidiger Prozess, denn er schafft Raum für lokale Politiklösungen, führt in einigen Bereichen aber auch zum totalen Rückzug von Staatlichkeit.

Der Sudan ist tot – es lebe der Sudan: Die Zukunft des Föderalismus im Herzen Afrikas

Olaf Leiß

1. Einleitung

Dieser Beitrag handelt von einem Staat, den es so bald nicht mehr geben wird. Nach einer Volksbefragung im Januar 2011 hat der Süd-Sudan beschlossen, seine Unabhängigkeit vom Norden im Juli 2011 umzusetzen. Die von der englischen Kolonialmacht in den 1950er Jahren festgelegte Einheit des Landes wird damit unwiderruflich aufgelöst. Die zukünftige Republik Südsudan wird der 56. Staat Afrikas und der 193. Staat der Welt sein; gleichzeitig wird der bisherige Sudan auf den Norden beschränkt. Laut Verfassung ist der Sudan eine föderale, präsidentielle Republik mit der Hauptstadt Khartum (5 Millionen Einwohner). Der Präsident ist zugleich Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Armee. Die Legislative besteht aus einem Zwei-Kammer-System, der Nationalversammlung und dem Staatsrat. Die Bundesstaaten des Sudans haben laut Verfassung substantielle Rechte und können ihre inneren Angelegenheiten autonom entscheiden. Als föderaler Staat sollte die Politik dieses riesigen Landes durch inneren Ausgleich, Verständigung und Kooperationsbereitschaft gekennzeichnet sein. Dies war und ist jedoch im Sudan nicht gegeben, vielmehr hat das Land seit seiner Unabhängigkeit am 1. Januar 1956 nur insgesamt 16 Jahre Frieden erlebt. Was sind die Ursachen, die die pazifizierenden Tendenzen in föderalen Staaten unterlaufen und zu blutigen Konflikten führten? Welche Lösungen wurden im Rahmen der Friedensabkommen gefunden und wie ist der gegenwärtige Zustand des Landes? Und welche Rolle spielt der Föderalismus bei der zukünftigen Gestaltung der Nachfolgestaaten? Diese Fragen sollen im Folgenden erörtert werden.

2. Die Vergangenheit: Der Sudan im Dauerkonflikt

Der Sudan ist der flächengrößte Staat Afrikas, mit rund 2,5 Millionen Quadratkilometern so groß wie die sieben flächengrößten Staaten der Europäischen Union zusammen.¹ Rund 45 Millionen Menschen bevölkern dieses dünn besiedelte Land, dessen Territorium zu 75% unbewohnbare Wüste ist. Die Bevölkerung ist extrem heterogen: ca. 600 Ethnien mit 140 unterschiedlichen Sprachen wurden gezählt.² Die Bevölkerung ist sehr jung; das Durchschnittsalter liegt lediglich bei 18 Jahren, die Lebenserwartung beträgt

1 Der Sudan entspricht etwa der Fläche von Frankreich, Spanien, Deutschland, Polen, Italien, Rumänien und Großbritannien.

2 Die ethnischen Gruppierungen werden meist zu 19 Großgruppen zusammengefasst. Die Anzahl der Sprachen variiert je nach den zugrunde gelegten Kriterien. Dominierend ist das Arabische, vor allem im Norden, gefolgt vom Englischen als Verständigungssprache vor allem im Süden.

55 Jahre. Das föderale System wurde erst 1993 eingeführt, baut jedoch auf eine lange Tradition regionalen Regierens auf. Schon unter der britisch-ägyptischen Kolonialherrschaft wurden den Stammesgebieten vergleichsweise große Freiheiten eingeräumt. Darüber hinaus hat der Süden eine lange Geschichte der Selbstverwaltung und wurde niemals vollständig vom Norden beherrscht. Mit der Verfassung von 1998, die bis 2005 Bestand hatte und mit Modifikationen, die noch zu nennen sein werden, weiter gilt, wurde das föderale System primärrechtlich verankert und der Sudan als föderale Republik bezeichnet (Art. 2). 25 Bundesstaaten bilden den Gesamtstaat, an dessen Spitze der Präsident steht, der als Regierungschef umfangreiche exekutive Macht besitzt. Er wird vom Volk direkt gewählt und muss bei einer Wahl über 50% der Stimmen erreichen. Sollte dies nicht der Fall sein, entscheidet in einer Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten die Mehrzahl der abgegebenen Stimmen (Art. 38). An seiner Seite stehen zwei Vizepräsidenten; gemeinsam leiten sie das Kabinett. Die Legislative bestand ursprünglich nur aus einer Kammer, der Nationalversammlung. Bei Wahlen zur Nationalversammlung wurden nur 75% der Sitze über direkte Abstimmungen vergeben, 25% der Sitze gingen an Vertreter von Frauen-, Wissenschafts- oder Regionalorganisationen (Art. 67). Die Nationalversammlung war daher auch eine Ständeversammlung. Die zunächst 26, heute 25 Bundesstaaten werden in der Verfassung namentlich genannt und genießen damit primärrechtlichen Schutz (Art. 108). Die politische Struktur in den Bundesstaaten spiegelt die föderale Struktur wider. An der Spitze jedes Bundesstaates stehen Gouverneure, die von einem Gremium, bestehend aus Abgesandten der Nationalversammlung, des Regionalparlaments und regionalen Honoratioren vorgeschlagen und vom Präsidenten des Landes ernannt werden (Art. 56). Dem Gouverneur zur Seite stehen die Minister. Die Legislative wird von der Regionalversammlung gebildet; deren Wahl, Zusammensetzung und Funktionen derjenigen der Nationalversammlung in Khartum folgt (Art. 98). Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten findet sich in der Verfassung ein eigener Kompetenzkatalog; demnach stehen der föderalen Ebene Rechte in der Verteidigungs- und Währungspolitik, in den Außenwirtschafts- und politischen Außenbeziehungen sowie im überregionalen Transport- und Kommunikationswesen zu (Art. 110). Die Bundesstaaten regeln ebenfalls die Bereiche Transport und Kommunikation sowie Umweltschutz, Handel, Versorgung und Personenstandsangelegenheiten (Art. 111). Zur konkurrierenden Gesetzgebung zählen unter anderem die Themengebiete Gesundheit, Bildung, Industrie und Tourismus (Art. 112).

Soweit zur normativen Seite, wie sie in der Verfassung festgelegt ist. Demnach ist der Sudan eine präsidentielle Demokratie und in vorbildlicher Weise föderal organisiert. In der Realität bietet sich jedoch ein ganz anderes Bild. Der Sudan gehört zu den Staaten Afrikas, die in besonderem Maße von Bürgerkriegen und Staatszerfall betroffen sind. Nur elf Jahre Frieden hat der Sudan bis zum Friedensabkommen im Jahr 2005 erlebt. Schätzungsweise zwei bis drei Millionen Menschen haben durch die Bürgerkriege zwischen dem Norden und Süden des Landes ihr Leben verloren; rund vier Millionen wurden vertrieben und haben meist ihr gesamtes Hab und Gut verloren. Damit ist der Sudan das Land mit den meisten Binnenflüchtlingen in Afrika. Woher rührt diese enorme Diskrepanz zwischen den verfassungsrechtlichen Normen und der politischen Realität?

tät? Warum konnte auch ein föderal organisierter Staat keinen funktionierenden Machtgleich zwischen den führenden Gruppierungen erreichen?

Die Antworten auf diese Fragen sind vielfältig: Erstens: In den neuen Staat Sudan, der am 1. Januar 1956 von der Gemeinschaftsverwaltung der Briten und Ägypter in die Unabhängigkeit entlassen wurde, sind heterogene Herrschaftsgebiete integriert worden. Während der Norden zuvor weitgehend sich selbst überlassen blieb und sich damit eine Selbstverwaltung unter britischer Oberhoheit etablierte, setzten die Briten im Süden eine Kolonialverwaltung ein. Aus Furcht vor einem Übergreifen der Unabhängigkeitsbewegungen im arabischen Raum unterdrückte die Kolonialverwaltung jegliche Bildungsversuche und schottete den Süden weitgehend ab, was „im Ergebnis die kulturelle, ethnische und sprachliche Aufspaltung des Gesamtstaates administrativ festigte“.³ „Die Kolonialhauptverwaltung in Khartum hatte grundsätzlich wenig Interesse daran, die Völker weit entfernter Regionen stärker in das Staatswesen einzubinden, solange nur die wirtschaftliche Entwicklung im Sudan zufrieden stellend im britischen Sinn verlief und die ökonomischen Ziele erreicht wurden.“⁴ Somit begann der Weg des Sudan in die Unabhängigkeit mit einer schweren Hypothek.

Zweitens: Aufgrund der Heterogenität des Landes, der fehlenden gemeinsamen Geschichte und der ethnischen und religiösen Gräben wurde die Bekämpfung der zentrifugalen Tendenzen des Landes zur prioritären Aufgabe der politischen Führung. Die Wahrung der Einheit des Landes schadete jedoch direkt der Ausbildung eines Mehrparteiensystems und der Herausbildung eines pluralen demokratischen Systems. Die gewählten Politiker zeigten sich unfähig, die vielfältigen Probleme des Landes zu lösen. Nur zwei Jahre nach der Unabhängigkeit übernahm das Militär unter General Ibrahim Abboud die politische Macht, das Parlament wurde aufgelöst, politische Parteien verboten. Der Sudan entwickelte sich damit praktisch von Beginn an zu einem autoritären Staat. Nach einem kurzen zivilen Gastspiel putschte sich 1969 Gaafar al-Numeiri an die Macht, von der er erst 1985 durch einen Volksaufstand vertrieben wurde. 1989 schließlich ergriff der jetzige Präsident, Omar Hassan al-Bashir, die Macht. Wahlen spielten bei den Regierungswechseln keine Rolle, sondern dienten nur zur Bestätigung des zuvor gewaltsam an die Macht gekommenen Herrschers. Die Beziehungen des Zentrums zur Peripherie gestalteten sich ähnlich verhängnisvoll. Nicht nur wurde die reguläre Armee aufgerüstet und in langjährigen Bürgerkriegen gegen Rebellengruppen und Zivilbevölkerung eingesetzt. Um ihre Macht zu sichern, rüsteten die Machthaber auch regionale und lokale Milizen aus, die die Bevölkerung terrorisierten und auspressten. Während des Bürgerkriegs im Süden war es eine bevorzugte Strategie, bestimmte Clans mit Waffen zu beliefern, in der Hoffnung, sie würden den bewaffneten Kampf gegen die im Süden operierende Süd-Sudanesische Befreiungsfront (SPLM) aufnehmen. Die Zentralregierung vertiefte vorsätzlich vorhandene interethnische Spannungen und nutzte die Eskalation zur eigenen Machterhaltung. Im zweiten Bürgerkrieg zwischen 1983 und 2005

3 Pahl, Magnus 2008: Zeit der Fremdherrschaft, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Sudan, Paderborn, S. 27-37, hier S. 35.

4 Ebenda.

wurde das Land paralyisiert. Bis heute nicht aufgearbeitete Massaker an der Zivilbevölkerung verbreiteten Angst und Schrecken. Die alten Handelsbeziehungen zwischen den Stämmen wurden aufgelöst, Not und Elend breiteten sich aus. Bis zu zwei Millionen Binnenflüchtlinge sollen in den 1990er Jahren allein nach Khartum gekommen sein. Schutzlos waren sie staatlichen Repressalien, Gewalt und Nötigungen ausgesetzt. Im Südsudan soll es zu Sklavenjagden gekommen sein, die besonders den Stamm der Dinka betraf. Außer Kontrolle geriet die Situation in den Jahren nach 2003 in Darfur.⁵ Hier rüstete die Regierung Reitertruppen, die gefürchteten Janjaweed, aus und überließ ihnen die Provinz. Bis zu 300.000 Einwohner sollen bei den Massakern ums Leben gekommen sein, eine Flüchtlingswelle ergoss sich in die Nachbarstaaten.⁶ In den Jahren vor 2005, dem Friedensschluss zwischen dem Norden und dem Süden, erwies sich der Sudan als zerfallender Staat. Aufstände im Süden, in Darfur und im Osten des Landes machten das Land unkontrollierbar. Die Regierung in der Hauptstadt verschlimmerte die Lage insbesondere durch zwei Maßnahmen: Zum einen machte sie es Vertretern aus den Regionen unmöglich, in die politische Elite aufzusteigen und an der Macht beteiligt zu werden. Aus dem Wahlspruch „teile und herrsche“ übernahm die Regierung nur den zweiten Teil und marginalisierte damit die Regionen und ihre politischen Vertreter. Zum anderen schürte sie in den Regionen Zwietracht und versuchte, die vorhandenen ethnischen Konflikte zu verschärfen und zu ihren Gunsten zu nutzen. Damit verspielte sie, wie nunmehr deutlich wird, die Einheit des Landes.

Drittens handelt es sich bei den Auseinandersetzungen um einen ethnischen Konflikt vor allem zwischen Arabern und Schwarzafrikanern. Der Norden des Landes ist arabisch dominiert. Zwar sind nur 36% der Einwohner arabischer Abstammung (Sudanaraber) gegenüber 52% Schwarzafrikanern und 6% Beja. Die Selbstzuschreibung und Identität der Bewohner des Nordens ist jedoch durch die Zugehörigkeit zum arabischen Kulturraum geprägt. Nicht zufällig gehört der Sudan auch der Arabischen Liga sowie der Organisation Islamischer Staaten an. Die starke Stellung des arabischen Elements im Sudan ist die Folge eines jahrhundelangen Einflusses aus der arabischen Welt, der die ursprünglich schwarzafrikanische Herkunft überlagerte. Insofern kann die Bezeichnung „Araber“ eher eine kulturelle Selbstzuschreibung als die ethnische Abstammung enthalten. Die Übernahme der arabischen Kultur und Sprache sicherte den Aufstieg in höhere soziale Statuspositionen. Die oberen Ränge in Staat, Verwaltung und Militär sind fast ausschließlich durch „Araber“ besetzt. Zugleich ist die Arabisierung insofern eine Konfliktursache, als dass Arabisch in den Peripherien, in Darfur und insbesondere im Süden kaum gesprochen wird. Damit werden Positionen in der Zentralregierung exklusiv und schließen Vertreter anderer Kulturen weitgehend aus, die sich dadurch weiter radikalisieren.

5 Vgl. *Yongo-Bure, Benaiah* 2009: Marginalization and war: from the south to Darfur, in: *Hassan, Salah M. (Hrsg.): Darfur and the crisis of governance in Sudan: a critical reader*, Ithaca, S. 68-83.

6 Vgl. *Akok, Garang* 2007: Darfur: Krieg um Ressourcen oder ethnische Diskriminierung, in: *Biel, Melha Rout/Leiß, Olaf (Hrsg.): Politik in Ostafrika – Zwischen Staatszerfall und Konsolidierung*, Frankfurt/Main, S. 59-73; Thilo Thielke, in: *Chiari* (Fn. 3), S. 65-73.

Viertens geht mit der Arabisierung eine aggressive Islamisierung des Landes einher. 70% der Bevölkerung sind sunnitische Moslems, 25% Animisten und 5% Christen. Ursprünglich als multireligiöser Staat angelegt, trieben die jeweiligen Machthaber bereits in den 1970er Jahren die Islamisierung des Landes stetig weiter voran. So wurde der Freitag als alleiniger Ruhetag festgelegt, Missions- in islamische Schulen umgewandelt und die Scharia für den Gesamtsudan eingeführt. Nach dem Staatsstreich von Generalleutnant al-Bashir 1989 ging die Islamisierung weiter. 1991 wurde der Sudan zur Islamischen Republik und 1993 der Jihad gegen die Ungläubigen im Süden ausgerufen. Der Bau von Kirchen wurde endgültig untersagt, bestehende Kirchen insbesondere im ostsudanesischen Kriegsgebiet und in den Nuba-Bergen (Nordsudan) gezielt zerstört, gemischte Schulklassen wurden untersagt, Geschlechtertrennung im öffentlichen Transportwesen durchgesetzt, Frauen wurden aus dem öffentlichen Dienst entfernt und zum Tragen von Kopftüchern gezwungen. Hinzu kommt die Praxis der „islamischen Konditionalität“ im Norden. Wer als Afrikaner im Norden in den Genuss von Hilfsleistungen kommen wollte, musste zum Islam übertreten. So wurden Hunger und Armut zur Waffe der Islamisierung. Im Süden wird offen Sklavenjagd betrieben; die Sklaven anschließend an Reiche im Norden oder in anderen arabischen Staaten verkauft. Auf dem Sklavenmarkt in Khartum kostete ein Sklave weniger als zwei Euro. Umgekehrt rechtfertigten die südsudanesischen Ethnien den Krieg unter Berufung auf ihre christliche oder nicht-muslimische Identität als afrikanische Ethnien mit eigener Geschichte, Sprache, Kultur etc. Sie definieren ihn damit als nationalen Befreiungskrieg. Das Gefühl, in einer Minderheitenposition zu sein, festigte die oft verfeindeten politischen Lager im Süden. Was sie einte, war das Leitbild eines eher säkularen, multi-religiösen Staates.

Fünftens handelt es sich besonders in den späten Jahren des Bürgerkriegs auch um einen Konflikt um Ressourcen. Dass sich unter den Wüsten des Landes reiche Ölvorkommen befinden, war seit längerem bekannt. Doch erst der Ölhunger des aufstrebenden Chinas und der prosperierenden Weltwirtschaft machte eine Förderung lukrativ. Nachdem Mitte 1999 die Pipeline zwischen den Ölfeldern, die sich vor allem im Süden des Landes befinden, und Port Sudan am Roten Meer in Betrieb genommen wurde, entwickelte sich das Öl zum Exportgut Nummer eins. Über 50% der Staatseinnahmen stammen aus dem Ölgeschäft. Damit konnten beide Seiten des Bürgerkriegs, Norden und Süden, ihre Aufrüstung beschleunigen. Das Öl dürfte auch der Schlüssel zum wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes ein. Bisherige Erfahrungen in Nigeria, Mosambik und anderen Ölförderländern zeigen aber auch, dass der „Fluch der Rohstoffe“ eine autoritäre Führung begünstigt und die gewünschte demokratische Entwicklung verhindert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Staatlichkeit des Sudan von den politischen Eliten des Landes, der Führung in Khartum sowie den Rebellengruppen systematisch unterminiert worden ist. Der Staat tritt gegenüber seinen Bürgern als repressiver Apparat auf, als versorgender oder vorsorgender Staat ist er im Sudan unbekannt. Die Verantwortungslosigkeit der Eliten in Verbindung mit ethnischen, religiösen und weiteren Konfliktlinien ließen den Staat Sudan letztlich scheitern. Die Demokratie hatte, wie in so vielen Ländern Afrikas, keine Chance. Eine Föderation ohne Demokratie aber

muss scheitern. Föderalismus und Demokratie sind komplementäre Konzepte, wobei eine Demokratie auch ohne Föderalismus funktionieren kann, aber niemals der Föderalismus ohne die Demokratie.

3. Die Gegenwart als Übergangszeit

22 Jahre nach Beginn des zweiten Bürgerkriegs 1983 wurde im Jahr 2005 ein Friedensvertrag, das „Comprehensive Peace Agreement“ (CPA), in der kenianischen Hauptstadt Nairobi durch den sudanesischen Vizepräsidenten Ali Osman Ahmad Taha und Rebellenführer John Garang unterzeichnet. Dieser Vertrag bot dem Land die lang ersehnte Chance, Frieden und Stabilität wiederherzustellen und ein demokratisches System zu etablieren. Zugleich eröffnet es dem Süden langfristig auch die Möglichkeit einer Secessiion vom Norden des Landes.⁷ Das CPA besteht aus acht Protokollen, die in den Jahren 2002 bis 2004 unterzeichnet wurden.⁸ Eines dieser Protokolle, das „Power Sharing Protokoll“, bestimmt die Aufteilung und Verteilung von Positionen in der Exekutive, Legislative und Judikative des Landes. Durch eine Einbindung der südsudanesischen ehemaligen Rebellenarmee SPLM auf Bundesebene soll die Gewaltbereitschaft vermindert und beide Parteien zu einem Rüstungsabbau angeleitet werden.⁹ Zu diesem Zweck wurde auf der föderalen Ebene in Khartum eine Übergangsregierung gebildet, die nach konkordanzdemokratischen Regeln funktioniert – die sogenannte Regierung der nationalen Einheit.¹⁰ Präsident blieb der Nord-Sudanese und langjährige Diktator Omar al-Bashir, Vizepräsident wurde der Süd-Sudanese und Chef der SPLM, John Garang; nach dessen Unfalltod im Jahr 2005 Salva Kiir Mayardit. Der zweite Vizepräsident ist Nordsudanese. Das Land wurde teilweise dezentralisiert und die Regionen aufgewertet. 15 Bundesstaaten werden weiterhin vom Norden regiert,¹¹ zehn Bundesstaaten gehören nunmehr zum Süd-Sudan.¹² Der Süden verwaltet sich weitgehend selbst

-
- 7 Vgl. Biel, Melha Rout/Leif, Olaf (Hrsg.) 2007: Politik in Ostafrika. Zwischen Staatszerfall und Konsolidierung, Frankfurt/Main.
 - 8 Vgl. Biel, Melha Rout 2007: Southern Sudan after the Comprehensive Peace Agreement, A Documentation to the latest political Development after John Garang, Jena.
 - 9 Vgl. El Hassan, Idris Salam 2008: Managing the process of conflict Resolution in the Sudan, in: Nhema, Alfred/Zezeza, Paul Ziyambe (Hrsg.): The Resolution of African Conflicts. The Management of Conflict Resolution & Post- Conflict Reconstruction, Oxford, S. 107 sowie Tull, Dennis M. 2005: Der Sudan nach dem Naivasha-Friedensvertrag - Noch kein Anlass zur Euphorie, in: Evangelischer Pressedienst, Dokumentation, 4, S. 22-23.
 - 10 Vgl. Gasmelseid, Omer Ali Awadalla 2006: Federalism as Conflict-Management. Device for multiethnic and multicultural societies. The Case of Sudan, Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 251, sowie El Hassan, Idris Salam, in: Nhema (Fn. 9), S. 108.
 - 11 Dazu zählen die Bundesstaaten, Blue Nile, Gadarif, Gazerah, Kassala, Khartoum, North Darfur, North Kordofan, Northern, Red Sea, River Nile, Sennar, South Darfur, South Kordofan, West Darfur, White Nile.
 - 12 Dazu zählen die Bundesstaaten Central Equatoria, Eastern Equatoria, Jonglei, Lakes, Northern Bahr el Ghazal, Upper Nile, Unity, Warrap, Western Bahr el Ghazal, Western Equatoria.

mit einer autonomen Regierung unter Führung der SPLM.¹³ Ein Jahr später, 2006, wurde für den Osten ein Waffenstillstandsabkommen in Asmara, Eritrea, geschlossen; 2007 wurde entsprechend den Vereinbarungen der Eastern-Front-Führer Musa Mohammed Ahmed zum Assistenten von Präsident al-Bashir ernannt. Der Eastern Sudan States Coordinating Council nimmt die Belange der drei östlichen Staaten wahr. Nach dem gleichen Muster wurde ebenfalls 2006 das Darfur-Abkommen geschlossen. Auch hier wurde für den Führer der Rebellenarmee ein Assistentenposten in der Zentralregierung geschaffen. Die Transitional Darfur Regional Authority koordiniert die Politik für die drei Staaten der Großregion Darfur. Da das Abkommen jedoch nur mit einer Rebellenarmee, mit der Süden nahe stehenden Sudan Liberation Army (SLA) unter Minni Minnawi, geschlossen wurde, blieb die Lage in Darfur weiterhin angespannt. 2010 wurde jedoch auch ein Abkommen mit der zweitgrößten Rebellengruppe, dem Justice and Equality Movement (JEM), erzielt. Unter dem Regime des CPA entstand in der vergangenen Friedensperiode im Süden ein De-facto-Staat, denn die Süd-Sudanese schufen ein funktionsfähiges politisches System, das praktisch über vollständige Autonomie in allen Bereichen verfügt. Dies wird auch militärisch abgesichert. Durch das CPA sind die Südsudanese aber auch maßgeblich an der Zentralregierung in Khartum beteiligt. In der ersten Regierung der nationalen Einheit stammten 14 Minister aus dem Süd-Sudan, derzeit sind es neun. Darüber hinaus sind Südsudanese auch in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt. Zusammengefasst sind mehrere Punkte sind für die Verbesserung der politischen Lage ausschlaggebend.¹⁴

- Machteilung zwischen der SPLM und NCP.
- Bildung einer Regierung der nationalen Einheit. 30% der Posten in der sudanesischen Zentralregierung gehen an den Süd-Sudan.
- Der Süd-Sudan bekommt eine Autonomieregierung. Regierungschef Salva Kiir Mayardit ist zugleich Vizepräsident der Regierung der nationalen Einheit in Khartum.
- Im Süden wird keine Scharia eingeführt.
- Während der Übergangszeit werden die Öleinnahmen zu jeweils 50% zwischen Süden und Norden aufgeteilt.
- Im Sudan sollen während einer Übergangszeit zwei Armeen bestehen. Die beiden Armeen entsprechen der bisherigen Sudan Army Forces des Nordens und der SPLA des Südens. Darüber hinaus sollen gemeinsame Armeeverbände gebildet werden.
- Außer mit dem Süden wurden auch Einigungen bezüglich anderer Gebiete im CPA festgelegt. So wird beispielsweise der erdölreichen und daher zwischen Nord und Süd umstrittenen Region Abyei ein besonderer Verwaltungsstatus zu-

13 Vgl. *Collins, Robert O.* 2008: A History of Modern Sudan, Cambridge, S. 169.

14 Vgl. *Biel* (Fn. 8), S. 37.

gestanden.¹⁵ Hier wird voraussichtlich noch 2011 ein Referendum zu der Frage durchführt, ob die Region zukünftig zum Norden oder Süden gehören soll.¹⁶

Im April 2010 wurden Kommunal-, Parlaments-, und Präsidentenwahlen im gesamten Sudan durchgeführt. Nach knapp einem Vierteljahrhundert waren dies die ersten Wahlen im Gesamtsudan auf der Grundlage eines vergleichsweise freien Parteienwettbewerbs – und immerhin konnten sie trotz mancher Defizite erfolgreich durchgeführt werden. Umstritten war vor allem die Volkszählung im Vorfeld der Wahlen. Immerhin musste eine Bevölkerung erfasst werden, die aus großen Gruppen von Binnenflüchtlingen bestand und zu der, wenn es sich um ländliche Siedlungsgebiete handelte, teilweise keine befahrbaren Straßen führten und die größtenteils aus Analphabeten besteht. Das Ergebnis war eine Bestätigung des Status quo: Präsident Omar Hassan al-Bashir bekam 68% der Stimmen im Gesamtsudan, der Kandidat des Südens, Yasir Arman von der SPLM, der seine Kandidatur zurückzog, bekam dennoch knapp 22%. Darüber hinaus gab es zehn weitere Mitbewerber von anderen Parteien, die jedoch keinen großen Stimmanteil erringen konnten. Im Süden, der zeitgleich seinen eigenen Präsidenten wählte, wurde Präsident Salva Kiir Mayardit mit knapp 93% der Stimmen bestätigt, sein Herausforderer und ehemaliger SPLM-Mitstreiter Lam Akol erreichte 7%. Das Ergebnis der Präsidentenwahlen war keine Überraschung, der Erfolg lag darin, dass die Wahlen überhaupt so fair und frei durchgeführt werden konnten.¹⁷

Von größerem Interesse waren die Wahlen zur Legislative. Gemäß dem CPA wurde im Sudan ein Zwei-Kammer-System eingeführt (Art. 83 der Übergangsverfassung). Demnach besteht die Legislative zum einen aus der Nationalversammlung (National Assembly/Majlis Watani) als Vertretung des sudanesischen Volkes, zum anderen aus dem Staatsrat als Vertretung der Bundesstaaten (Council of States/Majlis Welayat). Die Nationalversammlung fungiert als Unterhaus und besteht aus 450 Abgeordneten; der Staatsrat fungiert als Oberhaus und besteht aus 50 Vertretern der Bundesstaaten. Die Legislaturperiode beträgt in beiden Kammern sechs Jahre. In der Übergangsperiode wurden die Sitze nach einem festen Schlüssel verteilt. So wurden in der Nationalversammlung der im Norden führenden Partei, der Nationalen Kongress Partei (NCP) des Präsidenten, 52% der Sitze zugesprochen, die im Süden führenden SPLM bekam 28% der Sitze, 14% gingen an die Oppositionsparteien des Nordens, 6% an die Oppositionsparteien des Südens (Art. 117 der Übergangsverfassung). Der Sprecher der Nationalversammlung stammt aus dem Norden, der Stellvertreter aus dem Süden. Nach den Wahlen 2010 bietet sich ein differenziertes Bild. Von den 450 zu vergebenden Sitzen erhält die NCP 323, die SPLM 99 Sitze. Die übrigen Sitze verteilen sich auf zehn weitere Parteien

15 Vgl. *Biel, Melha Rout* 2008: Eliten im Sudan, Frankfurt am Main, S. 208.

16 Derzeit gehört die Region gleichzeitig zum Staat South Kurdufan (Nord-Sudan) und Northern Bahr el Ghazal (Süd-Sudan). Regiert wird die Region seit 2008 von der Abyei Area Administration, dessen Leiter, Deng Arop Kuol, der südsudanesischen SPLM angehört.

17 Eine Beobachtergruppe unter dem ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter, die die Wahlen vor Ort beobachtet hat, sprach sich deshalb umgehend für eine Anerkennung des Ergebnisses durch die internationale Gemeinschaft aus.

aus Nord und Süd. In den Staatsrat entsenden die Bundesstaaten je zwei Vertreter, die vom Regionalparlament gewählt werden. Nach der Wahl 2010 hat die NCP derzeit 25 Sitze, die SPLM 21 Sitze. Vier Sitze aus den Bundesstaaten Gazerah und Süd Kordofan sind derzeit vakant. Die Entsendung aus Kordofan verzögert sich aufgrund des unsicheren Status der Region Abyei. Die ungerade Zahl erklärt sich daraus, dass der Bundesstaat Blauer Nil sowohl einen Vertreter von der NCP als auch von der SPLM entsendet hat.

Die Wahlen 2010 waren ein erster Prüfstein, inwieweit es möglich ist, nach Jahren des Bürgerkriegs und der inneren Zerrüttung neue, demokratische und föderale Spielregeln einzuführen. Die Bilanz ist gemischt. Aus Sicht der Friedens- und Konfliktforschung kann festgestellt werden, dass die komplizierten Bedingungen des Comprehensive Peace Agreement dazu geführt haben, eine friedliche Koexistenz in einer ethnisch hoch differenzierten Gesellschaft zu organisieren und dauerhaft zu gewährleisten. Die konsensdemokratischen Elemente haben die friedliche Konfliktregulierung begünstigt und dem Land erstmals seit der Unabhängigkeit 1956 eine politische Perspektive verschafft.¹⁸ Mit den Wahlen hat der Sudan den durch das CPA eingeleiteten Friedensprozess weiter konsolidiert. Der Preis für die Konsolidierung war jedoch, im Nachhinein betrachtet, die Auflösung des Gesamtstaates durch eine Sezession des Südens. Insofern waren die Wahlen keine Etappe auf dem Weg zu einer neuen Staatlichkeit im Sudan, sondern nur eine Vorstufe zu dem politisch hoch brisanten Referendum, in dem die Bevölkerung des Südens über die über die mögliche Unabhängigkeit Südsudans abstimmte.¹⁹

4. Die Zukunft: Die Sezession und die Suche nach neuen Staatsformen

Dieses Referendum wurde vom 9. bis 15. Januar 2011 durchgeführt. Trotz massiver Behinderungen durch den Norden im Vorfeld des Referendums und zahlreicher logistischer Probleme ist von einer freien und fairen Abstimmung auszugehen. Das Referendum wurde von rund 3.000 ausländischen Wahlbeobachtern überwacht, darunter Vertreter der Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union, der Kirchen und lokaler Nichtregierungsorganisationen. Am Ausgang des Referendums gab es niemals Zweifel, denn bereits Monate zuvor wurde Werbung für die Sezession betrieben und die Trennung als einmalige Gelegenheit und „patriotische Pflicht“ dargestellt. Mit einer überwältigenden Mehrheit haben sich dann die Südsudanesen auch tatsächlich für eine Unabhängigkeit vom Norden ausgesprochen haben. Gemäß dem am 30. Januar 2011 veröffentlichten Ergebnis sprachen sich 3,8 Millionen Wähler (98,8%) für die Unabhängigkeit aus. Nur knapp 45.000 Südsudanesen stimmten für die Einheit, vor allem im Nordsudan und in

18 Vgl. *Misra, Amalendu* 2008: *Politics of Civil Wars. Conflict, intervention and resolution*, London: Routledge, sowie *Furley, Oliver/May, Roy (Hrsg.)* 2006: *Ending Africa's Wars. Progressing at Peace*, Aldershot.

19 Vgl. *Fadlalla, Mohammed* 2007: *Sudan – der große Unbekannte am Nil. Biographie eines Landes*, Marburg, sowie *Jok, Jok Madut* 2007: *Sudan: Race, Religion, and Violence*, Oxford.

Süd-Darfur. Insbesondere die Südsudanesen im Ausland, die in den Nachbarstaaten Ägypten, Äthiopien, Kenia und Uganda leben, stimmten mit großer Mehrheit für die Unabhängigkeit. Damit wurde der Weg frei für die Ausrufung der Unabhängigkeit und die Gründung der Republik Südsudan (Republic of Southern Sudan), die am 9. Juli 2011 erfolgen soll. Nun liegt es an der politischen Führung, aus dem De-facto-Staat einen neuen souveränen Nationalstaat zu bilden. Eine verfassungsgebende Versammlung soll noch in diesem Jahr eine neue Verfassung ausarbeiten. Nachdem der sudanesishe Präsident al-Bashir das Ergebnis des Referendums bereits anerkannt hat, sind im Verhältnis zwischen dem Süden und dem Norden noch drei Streitpunkte zu klären:

Erstens die Verteilung der Öleinnahmen. Nach der Unabhängigkeit wird der Südsudan über 80% der bekannten Ölvorkommen des bisherigen Sudan verfügen. Die Abhängigkeit vom Öl beträgt im Norden 59%, im Süden 98%.²⁰ Diese Zahlen zeigen, dass die Wirtschaft in beiden Ländern mehr diversifiziert werden muss.²¹ Bereits jetzt hat der Süden klar gemacht, dass er die Öleinnahmen nicht mehr mit dem Norden teilen will, sondern nur noch Gebühren für die Nutzung der Pipelines zum Roten Meer bezahlen möchte.

Zweitens muss die endgültige Grenzziehung zwischen dem Süden und dem Norden festgelegt werden. Der Südsudan hat bereits im UN-Sicherheitsrat dem Norden Destabilisierung an der zukünftigen Grenze vorgeworfen und die Vereinten Nationen um die Entsendung von Friedenstruppen gebeten. In diesem Zusammenhang ist auch die zukünftige Zugehörigkeit der Provinz Abyei zu klären.

Drittens stehen Sicherheitsfragen auf der Agenda. Beide Armeen liefern sich derzeit trotz des Waffenstillstands noch Scharmützel. Zudem unterstützen die beiden Seiten jeweils Rebellen, die gegen die andere Seite kämpfen, insbesondere Gruppen in Darfur. Der Norden fördert wohl auch die Lord's Resistance Army, die im Grenzgebiet zum Kongo und zu Uganda eine Schreckensherrschaft ausübt. Noch größere Herausforderungen bergen die innenpolitischen Probleme im Norden und Süden. Im Norden muss Präsident al-Bashir trotz seines hohen Wahlsiegs bei den Präsidentschaftswahlen um seine politische Zukunft fürchten. Die Proteste, die zum Jahresbeginn 2011 die Regime in Tunesien und Ägypten hinwegfegten, haben auch auf Khartum übergegriffen. Al-Bashir wäre der erste Machthaber, der eine Verkleinerung seines Landes um ein Drittel politisch überleben würde. Mit dem möglichen Abgang des Diktators eröffnet sich auch für den Norden eine friedlichere Zukunft.²² Die größte Aufgabe wird dann darin bestehen, die übrigen Landesteile, insbesondere Darfur und die Ostprovinzen, angemessen am politischen Geschäft zu beteiligen. Gleichzeitig müssen die Milizen abgerüstet und die Feindschaften zwischen den Stämmen, die in den vergangenen Jah-

20 Zahlen nach *Weber, Annette* 2010: Der politische Raum im Sudan. Zwischen Status quo, Fragmentierung und Bürgerkrieg, SWP-Studie, S. 22.

21 Vgl. *Yongo-Bure, Benaiah* 2007: Economic development of Southern Sudan, Lanham: Univetrstity Press of America, sowie aus politischer Perspektive *Akol, Lam* 2007: Southern Sudan. Colonialism, Resistance and Autonomy, Trenton, NJ, Asmara.

22 *Tetzlaff, Rainer* 2008: Sudan – wegschauen oder intervenieren? Ein islamisches „Horrorregime“ als Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft, in: *Chiari* (Fn. 3), S. 121-129.

ren von der Zentralregierung nach Kräften geschürt worden sind, beigelegt werden. Von der SPLM in der Regierung ist dabei nur noch „konstruktive Enthaltung“ zu erwarten. „Die SPLM beteiligt sich nur noch nominell an der Regierung der nationalen Einheit, vorrangig um die Implementierung des Friedensabkommens zu sichern, weniger um sich aktiv in nordsudanesischen Angelegenheiten einzumischen“.²³

Die politische Elite des Südsudan steht nach dem Referendum vor gewaltigen Herausforderungen. Der Südsudan ist geprägt von 60 verschiedenen Stämmen und Völkern mit unterschiedlichen Sprachen, daher ist die Verständigung und Interessenartikulation innerhalb des Südens nicht einfach. Analphabetismus ist weit verbreitet; 70% der Einwohner können nicht lesen und schreiben, bei Frauen liegt die Quote sogar bei über 90%. Zwischen 20 und 30% der Bevölkerung sind unterernährt. Im gesamten Land, das immerhin so groß wie Frankreich und die Benelux-Staaten zusammen ist, existieren nicht einmal 100 Kilometer asphaltierte Straßen. Die Friedensdividende durch das CPA hat sich bislang nicht in einem sichtbaren Wirtschaftsaufschwung niedergeschlagen. Nur in der Hauptstadt Juba sind bislang Anzeichen für eine ökonomische Erholung sichtbar. Doch auch hier dominieren Flüchtlingscamps und slumähnliche Ansiedlungen. Etwa vier Millionen Südsudanesen leben als Folge des Bürgerkrieges im Nordsudan oder im Ausland. Nach Schätzungen wollen drei Millionen von ihnen in den Südsudan zurückkehren. Grundbedingung für eine erfolgreiche Zukunft des Südens als eigenständiger Staat ist ein gelungenes *Nation-Building* zur politischen Einbettung des ethnischen Pluralismus.²⁴ Dafür wird eine Zivilgesellschaft als Grundlage für demokratische Willensbildung benötigt. Nun wird man an ein zentralafrikanisches Land keine europäischen Maßstäbe anlegen können, aber ein Anfang wäre schon geschafft, wenn es gelingt, die zahlreichen Soldaten wieder in ein ziviles Leben zurückzuführen. Dies ist im Südsudan besonders schwierig, da viele Soldaten bereits als Kinder angeworben wurden und durch die lange Dauer des Bürgerkriegs nichts anderes gelernt haben. Manche Teile der Armee sind oftmals nicht mehr als marodierende Banden, die an große Brutalität gewöhnt sind. Darüber hinaus muss auch der überdimensionierte Geheimdienstapparat zurückgefahren werden. Der größte Neubau in der südsudanesischen Hauptstadt Juba ist die Geheimdienstzentrale; Armee und Geheimdienst bilden einen Staat im Staate, der einer demokratisch-zivilgesellschaftlichen Entwicklung hinderlich ist. Dagegen bilden die Lehmbauten der Universität Juba den kargen Rahmen für die auch in Juba schon vorhandenen Bildungswilligen.

Auch wenn die Zentralregierung in Khartum für Menschenrechtsverletzungen, Unterdrückung und Ausbeutung verantwortlich gemacht wird, stellt sich die Frage, wie die südsudanesischen Führungskräfte mit Fragen wie Menschenrechte, Korruption und „good governance“ umgehen. Der Führungsstil der SPLM weist viele Gemeinsamkeiten mit dem Norden auf. Obwohl man den Südsudan von der Regierung von Omar Hassan al-Bashir befreien wollte, ist fraglich, ob aus dem Südsudan ein demokratischer Staat

23 Weber (Fn. 20), S. 8.

24 Vgl. Kulusika, Simon E. 2004: South Sudan. Right of self-determination and Establishment of New Sovereign State: a Legal Analysis, Lusaka.

werden kann oder ob die gleichen Methoden nur von einer anderen Führung weiter angewendet werden.²⁵ Insgesamt ist keine Garantie gegeben, dass sich durch eine Abspaltung des Südens die Menschenrechtslage und politische Kultur grundlegend ändern werden.

John Garang stellte sich für den Süden ein „New Sudan Concept“ vor; er befürwortete die Trennung vom Norden und wollte einen Staat aufbauen, in dem Religion, Farbe, Rasse und Herkunft keine Rolle spielen sollten. Aber die neue Republik Südsudan kann nur erfolgreich bestehen, wenn demokratische Prinzipien und die Gewaltenteilung von Legislative, Exekutive und Judikative eingehalten werden. Die verschiedenen territorialen Gebiete müssen zudem maßgeblich an der Macht beteiligt werden.²⁶ Die SPLM muss als führende politische Gruppierung bereit sein, Macht zu teilen und so für den Süden zu sichern. Bislang geriert sie sich als autoritäres Regime, das keinen politischen Pluralismus zulässt, und der militärische Flügel der SPLA unterstützt sie darin. Zunächst muss daher ein interner Ausgleich zwischen den einzelnen Stämmen gefunden werden. Die meisten Mitglieder der Regierung sind vom Stamm der Dinka, danach kommen Mitglieder aus der Region von Äquatoria. Insgesamt sind die Dinka in der südsudanesischen Regierung, aber auch in der Regierung der nationalen Einheit überproportional vertreten, andere Volksgruppen fühlen sich ausgeschlossen. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Volksgruppen zu schaffen, ist allerdings kompliziert. Nach der Spaltung des Landes im Juli wird sich zeigen, ob es den jeweiligen Führungen gelingt, die verschiedenen Volksgruppen angemessen zu beteiligen.²⁷

Im Süden steht daher die SPLM nach dem Gewinn des Bürgerkriegs, der Wahlen 2010 und des Referendums 2011 vor der nächsten großen Herausforderung, die neue Republik Südsudan nicht zu einem schwachen Staat mit einer militärisch geprägten Gesellschaft werden zu lassen. Und auch die NCP im Norden muss sich in einen modernen politischen Akteur in einer pluralen politischen Landschaft wandeln. Im Binnenverhältnis könnte ein wohl bedachter Föderalismus die beiden Länder festigen, indem die politische Beteiligung der Stämme und Regionen fest gelegt und nicht, wie bislang, mit Gewalt erstritten wird. Dabei kann der Föderalismus auf lange und gefestigte Traditionen zurückblicken, die allerdings durch die vielen Jahrzehnte der blutigen Bürgerkriege und der Schreckensherrschaft der Eliten verschüttet worden sind. Nun kommt es darauf, diese Traditionen wieder zu beleben.

25 Vgl. *Biel, Melha Rout* 2003: Der Sudan zwischen Krieg und Frieden, Marburg, S. 25-27.

26 Ebenda, S. 223-227.

27 Vgl. *Biel* (Fn. 15), S. 188, 190.

6. Regionale und kommunale Kooperation in Europa

Neuere Entwicklungen am trinationalen Oberrhein

Hans Martin Tschudi

1. Die Gründung der trinationalen Metropolregion Oberrhein

Der Wohlstand der Region am Oberrhein hängt von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab. Diese These, die ich als Basler Außenminister immer vertreten habe, wird nicht nur dadurch gestützt, dass die Prosperität der Region unauflöslich mit der Situation der deutschen und französischen Nachbarn verbunden ist. Sie scheint auch die Tendenz zu bestätigen, dass Supranationalität und Globalisierung dem Nationalstaat in den letzten Jahren den Rang abgelaufen haben. Dennoch ist ein Trend zur Regionalisierung feststellbar. Globalisierung kann die Regionalisierung nämlich auch fördern, wenn sich Konkurrenten in einem großen, gemeinsamen Wirtschaftsraum zusammenschließen und grenzüberschreitende Kooperationen eingehen, um die gemeinsamen Potentiale zu mehrten. Im Falle der Stadt Basel und der anderen großen Städte am trinationalen Oberrhein ist dieser Prozess seit vielen Jahren im Gang.¹

Die Europäische Union (EU) soll in den kommenden Jahren zu einem wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum werden. Die Strategie der EU lautet: Die Stärken stärken. Bei diesen neuen Kraftzentren geht es nicht nur um die nationalen Metropolregionen, sondern vor allem auch um die grenzüberschreitenden Räume. Im Vordergrund soll eine intensive regionale Zusammenarbeit von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilbevölkerung stehen. Basel, als Zentrum einer trinationalen Agglomeration am Oberrhein ist unbestrittenermaßen ein derartiger Krafraum, der seit über 40 Jahren eine erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit pflegt und zahlreiche Projekte in allen Lebensbereichen umgesetzt hat. Dieser Oberrheinraum² hat heute sechs Millionen Einwohner, eine Wirtschaftskraft von 175 Milliarden Euro und eine Fläche von 22.000 km². Auch die Region Basel ist gut aufgestellt, ist sie doch die zweitstärkste Wirtschaftsregion der Schweiz mit Schwerpunkten Pharma, Life Sciences, Finanzen, Logistik und Messewesen. Auch der internationale Vergleich des Wirtschaftsstandortes Basel kann sich sehen lassen. So kann das Bruttoinlandprodukt pro Kopf der beiden Basler Kantone mit demjenigen der Region München oder des Bundesstaates Massachusetts, USA, ohne weiteres verglichen werden.³ Dass Basel das Zentrum einer trinationalen Region ist, zeigen auch die Grenzgängerströme: 33.000 Franzosen und 30.200 Deutsche pendeln täglich in die Nordwestschweiz⁴. Eines steht fest: Sämtliche Wirtschaftsbereiche profitieren von den Grenzgängern und sind auf diese angewiesen; und noch etwas stellen wir fest: Die Grenzen des Kantons Basel-Stadt stimmen nicht mit dem überein,

1 *Tschudi, Hans Martin* 2003: Vorwort, in: Basel und seine Nachbarn, grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein, Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt, S. 1.

2 *Statistische Ämter am Oberrhein (Hrsg.)* 2010: Oberrhein Zahlen und Fakten 2010, S. 6-7.

3 BAK Basel Economics, International Benchmarking Report (IBR) 2010.

4 *Statistische Ämter am Oberrhein* 2010 (Fn.2), S. 16.

was geographisch, wirtschaftlich und sozial unter Basel verstanden wird. Basel ist das Zentrum einer Region mit über 600.000 Einwohnern, das überall an Kantons- und Landesgrenzen stösst. Basel ist quasi die letzte „europäische Sektorenstadt“ nach dem Fall der Mauer in Berlin. Basel pflegt deshalb seit Jahrzehnten die Kooperation in einem gut ausgebildeten Netzwerk auf staatlicher und kommunaler Ebene, so etwa mit dem Kanton Basel-Landschaft, der Oberrheinkonferenz, dem Eurodistrikt Basel und der EU-Förder-Initiative Interreg. Alle Gremien in diesem Wirtschaftsraum Oberrhein haben das gleiche Ziel: Die Stärken der Region auszubauen, um so im europäischen Wettbewerb eine Spitzenposition zu erringen. Im Vordergrund steht der Ausbau innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen für die Schlüsselbranchen, die bessere Erreichbarkeit der Metropolitanregion Basel, die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (Regio-S-Bahn, Schienenanschluss an den EuroAirport) und die Profilierung als internationale Kulturmetropole.⁵

Der weiteste Perimeter umfasst die Region Oberrhein, also die naturräumliche Einheit, die sich zwischen Jura, Schwarzwald und Vogesen von der Nordwestschweiz über das Elsass und Baden bis in die Südpfalz erstreckt. Der aus Schweizer Sicht weiträumige Kooperationsraum Oberrhein bildet in europäischer Hinsicht die geeignete Größe, um als Metropolitanregion gegen außen aufzutreten. Dieser trinationale Raum wird von der Oberrhein-Konferenz „regiert“. Diese Konferenz ist das wichtigste Gremium der staatlichen und exekutiven Ebene. Sie wurde 1975 im Bonner Abkommen⁶ völkerrechtlich verankert und im Jahre 2000 mit der Basler Vereinbarung⁷ revidiert. In der Oberrhein-Konferenz leisten über 600 Fachvertreter aus den drei Gebietskörperschaften in 13 thematischen Arbeitsgruppen und 40 Expertenausschüssen projektbezogene, konkrete Arbeit. Die Oberrhein-Konferenz ermöglicht die Festlegung gemeinsamer Handlungsleitlinien der drei gleichberechtigten Partner am Oberrhein und fungiert auf diese Weise als permanente Informationsdrehscheibe und Ideenwerkstatt für gemeinsame Projekte. Die ganze Arbeit wird durch ein professionelles Sekretariat in Kehl vorbereitet und koordiniert, mit einem Budget von ca. 150.000 Euro. Da die Konferenz keine Budgethoheit hat, wurde ein Kooperationsfonds eingerichtet, der den Partnern immerhin die Gelegenheit gibt, kleinere Projekte direkt zu finanzieren. Zwei Beispiele guter grenzüberschreitender Kooperation seien hier genannt: Wenn wir heute ein attraktives Regio-S-Bahn-System haben, so verdanken wir dies den Vorarbeiten, die bereits Mitte der 1980er Jahre in der Oberrhein-Konferenz geleistet wurden. 1995 konnte die „Ligne verte“⁸ zwischen Mulhouse-Basel-Frick/Laufenburg eingerichtet werden und nach der Anbindung der „oranzen Linie“ von Freiburg i.Br. zum Bahnhof SBB besteht nun auch die „rote Linie“, die Wiesentalbahn, von Schopfheim über Lörrach bis Basel SBB.

5 Tschudi, Hans Martin 2008: Metrobasel, Realität oder Vision?, in: 50plus Nr. 3, S. 12.

6 www.oberrheinkonferenz.org/de/wir-uber-uns/chronologie/bonner-abkommen. (5.03.2011).

7 www.oberrheinkonferenz.org/de/wir-uber-uns/chronologie/basler-vereinbarung. (5.03.2011).

8 Durrer Regina/Thummel Simon 2009: Die trinationale Regio-S-Bahn, in: Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 1, Zürich, Baden-Baden, S. 87 ff.

Zweites Beispiel ist der Oberrheinische Museumspass, der einen Eintritt in über 180 Museen am Oberrhein für nur 180 Schweizer Franken ermöglicht.⁹

Aufgrund dieser Stärken gehört der Oberrhein zu den Gebieten Europas, die sich durch großen Wohlstand und eine starke Kooperationsdynamik auszeichnen. Als Grenzregion muss sich auch der Oberrhein den neuen Herausforderungen stellen. Es geht nicht darum, die eingespielten grenzüberschreitenden Strukturen, die sich bewährt haben, aufzulösen. Vielmehr geht es darum, ein neues innovatives Governance-Modell zu entwickeln, das neue Aspekte einer gelebten Partnerschaft ermöglicht. Der elfte Dreiländer-Kongress hat sich deshalb im Januar 2008 mit dieser Thematik befasst und neue Impulse ausgelöst. Am 9. Dezember 2010 wurde die Offenburger Erklärung von ranghohen Vertretern aus Deutschland, Frankreich und der Schweiz unterzeichnet. Ich zitiere aus dieser Erklärung:¹⁰

„Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz am Oberrhein hat eine lange Tradition. Das Bonner Abkommen von 1975 und die Basler Vereinbarung von 2000 haben für diese erfolgreiche Zusammenarbeit den Rahmen gesetzt [...]. Die Globalisierung stellt Europa und seine Regionen heute vor neue Herausforderungen und verlangt eine Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit [...]. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist ein intensiver und kontinuierlicher Dialog aller Akteure des trinationalen Oberrheinraumes erforderlich: Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft müssen eng zusammenarbeiten. Dies entspricht den Empfehlungen auf europäischer Ebene, wie sie in der im Mai 2007 verabschiedeten „Territorialen Agenda der Europäischen Union“ niedergelegt sind. Die Regierungen von Deutschland, Frankreich und der Schweiz begrüßen daher mit Nachdruck die heutige Gründung der trinationalen Metropolregion Oberrhein. Mit dieser neuen Form der Zusammenarbeit schafft die Region ein grenzüberschreitendes Netzwerk aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, das der Entwicklung der Region neue Impulse und eine zusätzliche Dynamik verschaffen wird [...].“

Ziel dieser Erklärung ist also nicht, eine neue Verwaltungsstruktur zu schaffen. Es geht vielmehr darum, das Zusammenspiel der traditionellen Akteure zu verbessern und sich für neue Partner zu öffnen. Um diese Zielsetzung zu erreichen, soll am Oberrhein eine vierteilige Strategie entwickelt werden, die aus folgenden Schwerpunkten besteht:

- a) Wissenschaft: Weiterentwicklung des Oberrheins zur Innovations- und Wissensregion.
- b) Wirtschaft: Entwicklung einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft, Einrichtung von grenzübergreifenden Clustern, Schaffung von Arbeitsplätzen auf einem integrierten Arbeitsmarkt und Kooperation in den Zukunftssektoren (z.B. Green Tech-Bereich).
- c) Zivilgesellschaft: Einbeziehung der Bevölkerung und Stärkung der gemeinsamen Identität.

9 Tschudi, Hans Martin 2005: Nahtstelle zu Europa, in: Zeitschrift für Schifffahrt und Hafenwirtschaft 3/2005, S. 14 ff.

10 www.oberrheinkonferenz.org/de/metropolregion. (5.03.2011).

- d) Politik: Aufbau einer leistungsfähigen Mehr-Ebenen-Governance-Struktur zur Steuerung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.¹¹ Das heutige Mehr-Ebenen-System soll hinterfragt werden im Hinblick auf eine effizientere Arbeit.^{12,13}

Jede neue Strategie birgt auch Gefahren in sich. Wir kennen die Vorurteile zur Oberrhein-Kooperation, wie etwa mangelnde Bürgernähe und ineffiziente Bürokratie. Aufgrund meiner Erfahrung komme ich zu anderen Schlüssen: Die Zusammenarbeit ist konkret und orientiert sich an den aktuellen Bedürfnissen der Bevölkerung. Es gibt eindrückliche Beispiele¹⁴ von erfolgreichen Projekten, die in den letzten Jahren verwirklicht wurden.

Um diese Zusammenarbeit auch zukünftig effizient zu gestalten, braucht es regelmäßige Treffen, bei denen aktuelle Probleme besprochen werden können. Die eingespielten Strukturen in der Oberrhein-Konferenz und in den Eurodistrikten¹⁵ beruhen auf gegenseitigem Vertrauen, das durch eine langfristige und freundschaftliche Zusammenarbeit erst entstehen kann. Ich bin überzeugt, dass politische Herausforderungen besser zu bewältigen sind, wenn sich die Akteure am Oberrhein kennen und somit rasch und unkompliziert miteinander Kontakt aufnehmen können.

Jede grenzüberschreitende Kooperationsform bedeutet zunächst einen Mehraufwand. Das gemeinsame Ziel muss deshalb immer sein, mit Augenmass und Effizienz so viel wie nötig und so wenig wie möglich an grenzüberschreitenden Gremien aufzubauen. Mit der neugeschaffenen trinationalen Metropolregion Oberrhein wird im bestehenden Mehrebenensystem eine komplexe Struktur mit einer etwas verwirrenden Dachmarke geschaffen, deren Außenwirkung noch nicht abzuschätzen ist.¹⁶ Für die bestehenden und gut eingeführten Institutionen wie Oberrhein-Konferenz, Oberrheinrat und Eurodistrikte wird es wichtig sein, dass sie ihren Auftrag auch zukünftig ungehindert erfüllen können. Was wir am Oberrhein brauchen, sind klar kommunizierbare strategische Zielsetzungen und eine sinnvolle und effiziente Kompetenzordnung innerhalb des erprobten Mehrebenensystems.¹⁷

Im Rahmen der neuen Regionalpolitik des Bundes ist es für Schweizer Grenzkantone von Bedeutung, aktiv und zielgerichtet neue Kooperationsprojekte lancieren zu können.

11 *Tschudi, Hans Martin* 2003: Kantone ohne Grenzen, Mehrstufige Außenpolitik am Beispiel von Basel-Stadt, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 19.12.2003.

12 *Nagelschmidt, Martin* 2005: Das oberrheinische Mehrebenensystem, in: Schriften der Region, Band 20, Basel.

13 *Beck, Joachim/Pradier Eddie* 2010: Expertise „Governance-Strukturen der Grenzregionen.“, in: MORO-Informationen 5/2-06/2010, S. 12-21.

14 *Regierungspräsidium Freiburg (Hrsg.)* 2006: Vier Jahrzehnte kleine Außenpolitik für Baden-Württemberg.

15 www.eurodistrictbasel.eu. (5.03.2011).

16 Der Oberrhein als Marke, in: Badische Zeitung vom 4.12.2010, S. 2.

17 *Wüthrich-Pelloli, Urs* 2011: Ansprache anlässlich der IHK-Veranstaltung Deutschland-Schweiz vom 23.2.2011 in Freiburg i.Br.: „Es bedarf neuer Formen der Zusammenarbeit und Steuerung, welche Transparenz, Effizienz und Repräsentativität sicherstellen, immer unter der Prämisse: Projekte statt Gremien.“

Es wäre wünschenswert und politisch angezeigt, wenn die grenzüberschreitenden Institutionen über mehr eigene Kompetenzen und Finanzen verfügen würden. Ich bin mir bewusst, dass das Übertragen von Kompetenzen auf ein supra-regionales Gremium gerade für zentralistisch verwaltete Gebietskörperschaften eine hohe Hürde ist. Die Tatsache, dass bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gewisse Ermüdungserscheinungen festzustellen sind, hängt meines Erachtens auch mit dieser bescheidenen Kompetenzlage zusammen. In einem Mehrebenensystem braucht es deshalb Akteure mit Überzeugungskraft, Enthusiasmus und einem unerschütterlichen Glauben an den Mehrwert jeder grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Sinne der Interreg-Strategie „Zusammenwachsen und zusammen wachsen.“

Zum Schluss zitiere ich den Freiburger Regierungspräsidenten, Julian Würtenberger, der auf die Frage, was für ihn das Hauptziel der trinationalen Metropolregion Oberrhein sei, folgendes geantwortet hat:¹⁸

„Die Attraktivität eines Wirtschaftsraumes muss heute in einem großen Zusammenhang gesehen werden. Unter dem Strich wird jeder der Partner etwas davon haben. Ziel ist es, unter den 20 wichtigsten Wirtschaftsräumen Europas dabei zu sein und als solcher wahrgenommen zu werden und unsere Innovationskraft durch Vernetzung zu stärken. Ich bin mir bewusst, dass das Potential noch nicht voll ausgeschöpft ist. Bis 2020 können wir noch viel erreichen, wenn es uns gelingt, die für die Wirtschaft wesentlichen Fragen zu beantworten: Welche Innovationen können wir verkaufen, wie halten wir die klugen Leute in unserer Region und wie bekommen wir qualifizierte Arbeitskräfte? In diesen Bereichen sehe ich gemeinsame Chancen.“

2. Der Schienenanschluss an den EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg

1989 haben sich die drei Staatsmänner Helmut Kohl, François Mitterrand und Jean-Pascal Delamuraz in Basel getroffen und eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet. Darin enthalten ist auch der Schienenanschluss an den EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg (EAP), der bis heute nicht verwirklicht wurde. Der EAP hat mit einer Wertschöpfung von etwa drei Milliarden Schweizer Franken eine zentrale Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der Region Basel. Seit über 20 Jahren wird in der Region Basel über einen Bahnanschluss debattiert.¹⁹ Verschiedene Projekte wurden aufgelegt. In der trinationalen Politik gab es immer große Meinungsverschiedenheiten über Sinn und Zweck dieses Bahnanschlusses. Auch die Rentabilität wurde in Zweifel gezogen. Im Jahre 2001 wurden auf Initiative des Conseil Régional d'Alsace die Eckdaten des Projektes definiert. Es sollte ein direkter Schienenanschluss mit einem Bahnhof in nächster Nähe zum Flughafen-Terminal gebaut werden²⁰. In einer gemeinsamen Erklärung unterstützten die zuständigen Verkehrsminister dieses grenzüberschreitende Infrastrukturprojekt. Es bestand damals die Absicht, dieses Vorhaben bis 2010 umzusetzen.

18 Würtenberger, Julian 2010: Interview „Allein bleibt jeder im Schatten“, in: Basler Zeitung (BaZ) vom 22.11.2010, S. 26.

19 Durrer/Thummel 2009 (Fn. 8), S. 22.

20 Ebenda, S. 23-26.

Leider blieb es bei der Absicht der beiden Verkehrsminister. Erst im Juni 2010 wurde dieses wichtige Projekt wiederbelebt. An einer Sitzung des Lenkungsausschusses wurde beschlossen, die Projektstudien bis 2013 abzuschließen, die Finanzierung bis 2013 zu sichern und den Beginn der Bauarbeiten im Jahre 2014 vorzusehen. Im Jahre 2017 soll der erste Zug zum EuroAirport geführt werden. Das ganze Bahnprojekt wird mit einem Finanzbedarf von 118 Millionen Euro veranschlagt. Der schweizerische Bundesrat hat für eine erste Etappe 25 Millionen Franken reserviert. Da der EAP für Südbaden von eminenter Bedeutung ist, wird sich auch das Land Baden-Württemberg mit 10 Millionen Euro beteiligen. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben ebenfalls ihre Bereitschaft zur finanziellen Unterstützung signalisiert.

Das „Komitee weltoffenes Zürich“ hat im September 2010 interessante Ausführungen zum Thema Wirtschaftsstandort und verkehrliche Anbindung gemacht. Internationale Konkurrenzfähigkeit erfordert hervorragende Erreichbarkeit. Die Steuern können niedrig sein, die Arbeitskräfte talentiert, die Lebensqualität hoch und der soziale Frieden stabil; wenn aber ein Standort mit diesen Qualitäten schlecht erreichbar ist, setzen viele international tätige Unternehmen ein Fragezeichen zu diesem Standort. Denn diese Firmen sind darauf angewiesen, ihre Ziele in Europa und Übersee in hoher Regelmäßigkeit zu erreichen.²¹ Was für Zürich gilt, gilt auch für Basel. Auch die trinationale Region Oberrhein ist auf eine gute internationale Erreichbarkeit angewiesen, in der Luft und auf der Schiene. Dies vor allem, um die hier tätigen Unternehmen langfristig am Standort zu halten und neue Firmen für den Wirtschafts- und Forschungsplatz Basel zu begeistern und anzuziehen.

Die trinationale Politik hat deshalb beschlossen, einen neuen Förderverein für den Bahnanschluss ins Leben zu rufen. Die Anbindung an den internationalen Flughafen ist ein Großprojekt von hervorragender Bedeutung für die ganze Region. Das Projekt ist Teil eines umfassenden Wirtschaftskonzeptes und für den intermodalen Verkehr, die nachhaltige Entwicklung des Flughafens sowie den wirtschaftlichen Aufschwung am Oberrhein von großem Vorteil. Dem neu gegründeten Verein, der von Jean-Marie Bockel präsiert wird, gehören einflussreiche Partner aus den drei Ländern Frankreich, Deutschland und Schweiz an. Im Jahre 2017 soll der Bahnanschluss gebaut sein. Dieses große Werk kann aber nur realisiert werden mit einer gesicherten Finanzierung, einer motivierenden Dynamik in den politischen Entscheidungsgremien, vor allem aber mit einfachen und unbürokratischen Planungs- und Entscheidungsverfahren.²²

3. Das Basler Pilotprojekt im grenzüberschreitenden Gesundheitswesen

Die trinationale Agglomeration Basel besteht aus dem Landkreis Lörrach, dem angrenzenden Südsass und den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Teilen des Kan-

21 *Komitee weltoffenes Zürich (Hrsg.)* 2010: Ein Wirtschaftsstandort ist gut erreichbar – oder nicht existent, in: Bulletin Nr. 2 vom September 2010.

22 *Tschudi, Hans Martin* 2010: Endlich kommt der Schienenanschluss an den EuroAirport, in: 50plus Nr. 6 vom Dezember 2010, S. 46.

tons Aargau sowie Solothurn. Die Bevölkerung dieser Region nimmt Kantons- und Landesgrenzen kaum noch wahr. In Bereichen wie Wirtschaft, Verkehr, Kultur und Tourismus sind grenzüberschreitende Kooperationen längst Wirklichkeit. Dazu tragen vor allem rechtliche Veränderungen bei, wie zum Beispiel das Personenfreizügigkeitsabkommen²³ zwischen der Schweiz und der EU vom 21. Juni 1999. Dabei stellt die Schweiz zahlreichen Arbeitnehmenden aus Deutschland und Frankreich interessante Arbeitsplätze zur Verfügung und profitiert so von fachlich qualifiziertem Personal bei attraktiven Anstellungsbedingungen.

So kommen täglich ca. 32.000 Grenzgänger, davon 19.000 aus Frankreich und 13.000 aus Deutschland, in den Kanton Basel-Stadt, um hier zu arbeiten, und rund 17.000, davon 12.000 aus Frankreich und 5.000 aus Deutschland, in den Kanton Basel-Landschaft. Damit sind über 15% der in Basel-Stadt und Basel-Landschaft erwerbstätigen Personen Grenzgänger.²⁴ Dieser beeindruckende Anteil an ausländischen Erwerbstätigen spiegelt sich auch im Gesundheitswesen wieder: 18% der Mitarbeitenden des Universitätsspitals Basel wohnen im Ausland, beim Universitäts-Kinderspital sind es gar 33%. Bezüglich der Behandlung von Patienten lag das Gesundheitswesen lange Zeit hinter dieser Entwicklung zurück. Das Territorialitätsprinzip gemäß Art. 3 des schweizerischen Krankenversicherungsgesetzes (KVG)²⁵ vom 18. März 1994 und die Vorbehalte der EU gegenüber der Schweiz als Nicht-EU-Staat schränkten grenzüberschreitende Kooperationen weitgehend ein.²⁶

Trotz dieser juristischen Hindernisse wurde der Wunsch nach einer verstärkten Freizügigkeit immer häufiger geäußert, um diese Möglichkeiten im Gesundheitswesen auszuschöpfen. Seit einigen Jahren beanspruchen ausländische Patienten im Universitätsspital Basel rund 14.000 Pflage tage (ca. 6.5% der Kapazitäten), beim Universitäts-Kinderspital wohnen rund 5.5% der stationären Patienten in Deutschland und beanspruchen 4.5% der Pflage tage. Behandlungen von Schweizerinnen und Schweizern in deutschen bzw. französischen Krankenhäusern der Region fanden hingegen eher selten statt, mit Ausnahme von einigen Notfallbehandlungen.

Der politische Wille zu einer Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen ist vor allem von deutscher Seite immer wieder zum Ausdruck gebracht worden. Ich zitiere aus dem Bericht „Dimensionen und Perspektiven bei grenzübergreifenden Gesundheitsleistungen“ des Sozialministeriums des Landes Baden-Württemberg:²⁷

„Der europäische Einigungsprozess eröffnet allen Akteuren im Gesundheitswesen neue Chancen. Dafür muss allerdings die nationale Abschottung im Gesundheitswesen abgebaut werden und der europäischen Integration durch gemeinsame Ansätze ein neuer Stellenwert

23 In Kraft seit 1. Juni 2002. SR 0.142.112.681.

24 *Statistische Ämter am Oberrhein (Hrsg.)* 2008: Oberrhein Zahlen und Fakten 2008, S. 16.

25 SR 832.10.

26 *Faller, Andreas* 2010: Das Basler Pilotprojekt, in: *Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Band 3, Zürich, Baden-Baden, S. 3.

27 Bericht des Sozialministeriums des Landes Baden-Württemberg „Dimensionen und Perspektiven bei grenzübergreifenden Gesundheitsleistungen“ 2003, S. 16.

zukommen. Die Bürger fordern ihre Freizügigkeitsrechte auch für diesen Bereich verstärkt ein und Leistungsanbieter wie auch Kostenträger sind aufgefordert, gemeinsam praxisnahe Lösungen zu finden. Baden-Württemberg wird sich dieser Herausforderung stellen und Konzepte unterstützen, die dazu beitragen, Schwierigkeiten und Hindernisse für den Bürger abzubauen, der Gesundheitsleistungen jenseits der Grenze sucht.“

In einem bemerkenswerten Artikel²⁸ führt Andreas Faller, der ehemalige Leiter der Gesundheitsdienste im Gesundheitsdepartement Basel-Stadt und heutige Vizedirektor im Bundesamt für Gesundheit zu dieser Thematik folgendes aus:

„Im Zuge der Ermöglichung von grenzüberschreitenden Pilotprojekten im Gesundheitswesen genehmigte der schweizerische Bundesrat am 26.4.2006 eine Revision von Art. 36a der Verordnung zum Schweizerischen Krankenversicherungsgesetz (KVV). Die Bestimmung wurde auf den 10.5.2006 in Kraft gesetzt. Darin wurde die Durchführung von befristeten Pilotprojekten für die Dauer von drei Jahren erlaubt und entsprechende Pilotprojekte einem Bewilligungsvorbehalt durch das eidgenössische Departement des Innern unterstellt. Auf deutscher Seite beschlossen der Bundestag (27.10.2006) und der Bundesrat (24.11.2006) eine Revision des Gesetzes zur Änderung des Vertragsarztrechts (VÄndG). Die neu formulierten Bestimmungen in §13 (Abs. 4, Satz 1 und Abs. 5, Satz 1) in Verbindung mit § 140e KVV ermöglichen die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen in der Schweiz ohne zeitliche Begrenzung und Einschränkung. Im Gegensatz zur schweizerischen Regelung im Art. 36a KVV haben die Bestimmungen der §13 und §140e VÄndG dauernde Wirkung, beziehen sich also nicht nur auf zeitlich befristete Pilotprojekte. Die beiden Länder Deutschland und Schweiz verfügen somit seit Herbst 2006 über die rechtlichen Voraussetzungen für grenzüberschreitende Kooperationen im Gesundheitswesen.“

Die Erfahrungen der ersten Projektjahre haben gezeigt, dass der Informationsstand der Bevölkerung, die Bereitschaft zu Auslandsbehandlungen und die Fallzahlen stetig zunehmen. Im Schlussbericht²⁹ zur ersten Projektphase 2007 bis 2009 lesen wir:

„Die Nutzung des grenzüberschreitenden Angebotes nahm von 91 Fällen im Jahre 2007 auf 155 Fälle im Jahre 2009 zu. Das Angebot wurde lediglich partiell genutzt: 99% der insgesamt 376 Fälle betrafen Rehabilitationen, davon waren 82% orthopädische und 13% kardiologische Fälle. Jeweils 90% der Fälle verteilten sich auf 4 (von 22) Krankenversicherer und 4 (von 14) deutsche Kliniken. Die Mehrzahl der Patienten hat ihren Wohnsitz in Basel-Stadt (260) und im grenznahen Bezirk Arlesheim (96). 70% der Basler Bevölkerung wären aufgrund ihrer Kassenzugehörigkeit berechtigt gewesen, bei einem Spitalaufenthalt gemäss Leistungskatalog am Pilotprojekt teilzunehmen.“

Das Pilotprojekt hat in den ersten drei Jahren einige neue grenzüberschreitende Aktivitäten hervorgebracht, die von den Projektpartnern als nützlich beschrieben werden. Im Vordergrund standen vor allem akut-somatische Behandlungen in der Schweiz und Rehabilitationen in Deutschland. Die Projektpartner haben auch eine Bevölkerungsbefragung durchgeführt. Interessant sind die Resultate:

28 Faller 2010 (Fn. 26), S. 9-11.

29 Gesundheitsdepartement Basel-Stadt und Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion Basellandschaft (Hrsg.) 2010: Newsletter Nr. 6, S. 3.

- a) 1500 Interviews wurden gemacht, je 500 im Landkreis Lörrach bzw. in Basel-Landschaft (BL) und Basel-Stadt (BS).
- b) 67% der Befragten kennen das Pilotprojekt (Lörrach 73 %, BS 66%, BL 62%), 54% sind über die Medien informiert worden, 20% haben es von Bekannten und 17% von ihrer Krankenkasse erfahren.
- c) Die Bereitschaft, sich im Ausland behandeln zu lassen, ist auf deutscher Seite deutlich höher (82%) als in BS (35%) und BL (29%).
- d) Gegen eine Behandlung im Ausland sprechen aus Schweizer Sicht Punkte wie Vertrauen, Vertrautheit, Distanz und Behandlungsqualität. Aus deutscher Sicht sind es vor allem die Kosten.

Eine Öffnung des Systems mit steigenden Fallzahlen kann meines Erachtens erst erreicht werden, wenn der Abbau von Doppelangeboten weiter voranschreitet und die gewünschten Leistungen kanalisiert werden. Unabhängig von den Fallzahlen hat das Projekt eine große politische Bedeutung erlangt. Es ist deshalb wichtig, dass auch in Zukunft möglichst viele Akteure an solchen Projekten mitwirken, um der Idee einer Liberalisierung des Gesundheitswesens zum Durchbruch zu verhelfen. Das Basler Pilotprojekt macht deutlich, dass es nicht nur um eine Kooperation zwischen öffentlichen Akteuren, sondern vor allem um den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mehrwert für die Bürgerschaft beider Gebietskörperschaften geht. In gesellschaftspolitischer Hinsicht ist das Gesundheitssystem beider Länder aufgebrochen worden und die Bereitschaft der Menschen zu Behandlungen im nahen Ausland hat stetig zugenommen. Parallel zur positiven Entwicklung der Fallzahlen hat sich auch das Interesse der Krankenversicherer entwickelt, was auf einen positiven ökonomischen Nutzen für die Versicherungsgesellschaften schliessen lässt. Die Projektarbeit hat insbesondere das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Gesundheitssysteme, ihre Eigenheiten, Chancen und Probleme vertieft und Netzwerke entstehen lassen, die bei der Lösung von grenzüberschreitenden Problemen von unschätzbarem Wert sind. Ein derartiges Gesundheitsprojekt trägt in hohem Maße zur Stärkung des territorialen Zusammenhalts bei, ist also Kohäsionspolitik in bestem Sinne. Es ist deshalb erfreulich, dass das Basler Pilotprojekt bis 2014 fortgeführt wird.

4. Kautio für ausländische Handwerksbetriebe in der Schweiz

Zwischen der Wirtschaftskammer Basel-Land und den Gewerkschaften besteht ein Gesamtarbeitsvertrag für das Ausbaugewerbe im Kanton Basel-Landschaft (GAV), der seit 2008 in Art. 18a eine Kautionspflicht für Arbeitgeber in Höhe von 20.000 Schweizer Franken enthält.³⁰ Diese Kautionspflicht betraf zunächst nur die Parteien des GAV, wurde aber später für allgemeinverbindlich erklärt und somit auch auf Arbeitgeber aus EU-Staaten erstreckt, die Arbeitnehmer für Ausbautätigkeiten in die Schweiz entsenden.

30 In Kraft seit 1. Juni 2004. Zusatzvereinbarung vom 30. September 2008. Außerkraftsetzung: 30. September 2010. Neuer Bundesratsbeschluss vom 22. September 2010 über die AVE des GAV für Branchen des Ausbaugewerbes in den Kantonen BL, BS, SO, in Kraft seit 1. Oktober 2010.

Der Vertrag wurde befristet bis zum 31. Dezember 2010. Begründet wird diese Kautionspflicht mit einer hohen Zahl von Rechtsverstößen ausländischer Betriebe und der Nicht-Durchsetzbarkeit von Sanktionen der schweizerischen Kontrollenrichtungen im Ausland. Die Kautionspflicht wird von ausländischen Betrieben als erhebliche Belastung empfunden, da sie die Liquiditätslage von KMU's (kleine und mittlere Unternehmen) beeinträchtigt und bürokratische Erschwernisse mit sich bringt. Hinzu kommt, dass die Kautionspflicht nicht für schweizerische Betriebe außerhalb des Kantons Basel-Landschaft gilt und daher als diskriminierend empfunden wird. Deutsche und europäische Stellen sehen in der Kautionspflicht auch einen Verstoß gegen das Freizügigkeitsabkommen³¹ zwischen der EU und der Schweiz.

Am 28. Oktober 2009 hat das Kantonsgericht des Kantons Basel-Landschaft die Beschwerde eines Unternehmers gutgeheißen, als es die Allgemeinverbindlicherklärung von Art. 18a GAV aufhob. Gegen diesen Entscheid erhob die Zentrale Paritätische Kontrollstelle und alle vertragsschließenden Verbände am 1. Februar 2010 Beschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft aufzuheben und die strittige Allgemeinverbindlicherklärung zu bestätigen.

Worum geht es bei dieser Beschwerde ans Bundesgericht? Am 21. September 2010 beschloss der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, die Allgemeinverbindlicherklärung des Gesamtarbeitsvertrages für das Ausbaugewerbe im Kanton Basel-Landschaft außer Kraft zu setzen. Damit erwies sich das Interesse der Beschwerdeführer als nicht mehr aktuell und das Bundesgericht hat wegen Wegfalls des rechtlichen Interesses diesen Rechtsstreit als erledigt erklärt. Es hat in der Folge nur über die Prozesskosten entschieden und diese je hälftig den Parteien auferlegt. Das Bundesgericht musste also keinen materiellen Entscheid fällen, da der Grund für die Beschwerde hinfällig geworden ist. Der Einzelrichter des Bundesgerichts hat sich jedoch im Sinne von „obiter dicta“ zu einzelnen Fragen vorsichtig geäußert. Ich zitiere aus der Verfügung vom 7. Dezember 2010³²:

„Nach Art. 110 Abs. 1 lit.d der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) kann der Bund Vorschriften erlassen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Damit wird der Geltungsbereich eines Gesamtarbeitsvertrages auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betreffenden Wirtschaftszweiges oder Berufes ausgedehnt, die am Vertrag nicht beteiligt sind. Eine Allgemeinverbindlicherklärung darf nur dann ausgesprochen werden, wenn sie begründeten Minderheitsinteressen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung trägt und die Rechtsgleichheit sowie die Koalitionsfreiheit nicht beeinträchtigt (Art. 110 Abs. 2 BV). Nach Art. 2 des Bundesgesetzes vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)³³ setzt die Allgemeinverbindlicherklärung insbesondere voraus, dass sie sich wegen der für die beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer anderenfalls zu erwartenden erheblichen Nachteile als notwendig erweist (Ziff. 1). Sie darf überdies dem Gesamtinteresse nicht zuwiderlaufen und die berech-

31 SR 0.142.112.681.

32 Schweizerisches Bundesgericht, Verfügung vom 7. Dezember 2010, 2C_111/2010.

33 SR 221.215.311.

tigten Interessen anderer Wirtschaftsgruppen und Bevölkerungskreise nicht beeinträchtigen und sie muss den betroffenen Minderheitsinteressen angemessen Rechnung tragen (Ziff. 2).“

Der Einzelrichter fährt fort, indem er ausführt, dass der schweizerische Gesetzgeber zur Abfederung der Auswirkungen des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EU über die Freizügigkeit auf den Arbeitsmarkt flankierende Maßnahmen erlassen habe. „Diese bezwecken namentlich den Schutz vor Sozial- und Lohndumping, wobei vom Gesetzgeber gerade das Bau- und Ausbaugewerbe als besonders gefährdet erachtet wurde, und sollen für die hiesigen Anbieter und diejenigen der EU/EFTA-Staaten, die von der beschränkten Dienstleistungsfreiheit des Freizügigkeitsrechts profitieren, „gleich lange Spieße“ schaffen. Nach Art. 2 Abs. 2ter des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Maßnahmen (Entsendegesetz)³⁴ gelten insbesondere die Bestimmungen eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages über die Hinterlegung einer Kautionspflicht durch den Arbeitgeber auch für solche ausländischen Betriebe, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden.“

Von besonderem Interesse sind die folgenden Erörterungen des Einzelrichters:

„Für die Vorinstanz fehlt es an der Notwendigkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Art. 18a GAV für die hiesigen Unternehmen. Dieser Ansatz mag an sich für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, die rein inländisch von Bedeutung sind, richtig sein. Zutreffend ist insbesondere, dass im interkantonalen Verhältnis grundsätzlich das so genannte Herkunftsprinzip nach Art. 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt³⁵ gilt. Außerkantonal schweizerische Anbieter können daher nicht der Kautionspflicht unterstellt werden, solange die Ausdehnung von Art. 18a GAV nicht zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen notwendig erscheint. Im vorliegenden Zusammenhang kommt jedoch eine grenzüberschreitende Außenwirkung hinzu. Indem die Vorinstanz im Kanton Basel-Landschaft davon ausgeht, dass die Allgemeinverbindlicherklärung einer Kautionspflicht zunächst für die schweizerischen Arbeitgeber im rein inländischen Wettbewerb erforderlich sein muss, bevor sie über den gesetzlichen Mechanismus von Art. 2 Abs. 2ter des Entsendegesetzes auf die ausländische Konkurrenz ausgedehnt wird, vermag sie nur eine mögliche und wohl eher seltene Konstellation ungleicher Marktbedingungen abzudecken. Damit entzieht die Vorinstanz der gesetzlichen Regelung den hauptsächlichen Anwendungsbereich und macht sie weitgehend obsolet. Das kann nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprechen bzw. nicht der Sinn der im Entsendegesetz vorgesehenen Ausdehnung einer allfälligen Kautionspflicht auf ausländische Arbeitgeber sein. Im vorliegenden Zusammenhang ist eine erhebliche Vollzugsproblematik für im Ausland ansässige Anbieter anerkannt. Art. 2 Ziff. 1 AVEG stünde demnach der Allgemeinverbindlicherklärung der hier fraglichen Kautionspflicht nicht entgegen.“

Der Einzelrichter hält zum Schluss fest, dass die Vorinstanz die Bedeutung von Art. 2 Ziff. 1 AVEG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 AVEG und Art. 2 Abs. 2ter des Entsendegesetzes verkannt habe, und schon deshalb „erwiese sich das angefochtene Urteil als bundesrechtswidrig.“ Hätte das Bundesgericht materiell entschieden, so hätte dies nicht

34 SR 823.20.

35 SR 943.02.

direkt zur Bestätigung der umstrittenen Allgemeinverbindlicherklärung von Art. 18a GAV geführt, sondern die Sache wäre an die Vorinstanz zur Neu-Beurteilung zurückgewiesen worden. Die Vorinstanz hätte dann die Frage der Übereinstimmung von Art. 18a GAV mit dem Rechtsgleichheitsgebot bzw. dem Diskriminierungsverbot prüfen müssen. Während nämlich die Bevorzugung außerkantonalen Anbieter im Vergleich zu innerkantonalen Konkurrenten vorwiegend anhand der Vorgaben des Binnenmarktgesetzes zu beurteilen sei, wie der Einzelrichter ausführt, erscheine die Benachteiligung der Betriebe mit Sitz in den EU/EFTA-Mitgliedstaaten im Vergleich zu außerkantonalen, aber eben doch schweizerischen Arbeitgebern aufgrund des Freizügigkeitsrechts heikler.

Aus der Grenzlage der Nordwestschweizer Kantone im trinationalen Wirtschaftsraum Oberrhein ergeben sich offenkundige Nachteile. Die Gesetze sind unterschiedlich, Formalitäten fallen an und Sprachprobleme behindern die Kommunikation. Diese Nachteile lassen sich durch die Förderung des gegenseitigen Informationsaustausches und Verständnisses ausgleichen. Die Grenzlage bietet aber auch Vorteile. Grenzregionen können Netzwerke in andere Sprach-, Kultur- und Verwaltungsräume bilden. Grenzregionen können gemeinsame Ressourcen nutzen und sich so ein überdurchschnittliches Know-how erwerben und Synergien herstellen. Die Nordwestschweiz als zweitgrößter Wirtschaftsraum der Schweiz pflegt seit jeher enge grenzüberschreitende Beziehungen mit den ausländischen Nachbarn, so auch zu Baden-Württemberg. Es erstaunt mich deshalb nicht, dass der zuständige Wirtschaftsminister Ernst Pfister von der Einführung einer Kautionspflicht nicht viel hält. In einem Interview in der Basler Zeitung führte er aus, dass er aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen zur Schweiz gegen die Einführung von Kautionsverpflichtungen sei. Diese stellten nämlich alle aus der EU kommenden Betriebe unter Generalverdacht und seien mit einzelnen Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens EU-Schweiz nicht vereinbar. Er fährt fort:

„Mit der Einführung von Kautionsverpflichtungen sind deutsche Betriebe, die in der Schweiz tätig werden wollen, eindeutig schlechter gestellt als Schweizer Betriebe in Deutschland. Es kann doch nicht angehen, dass wir am 9. Dezember 2010 in Offenburg unter Anwesenheit hoher Vertreter des Bundes und der beiden Basler Kantone die trinationale Metropolregion Oberrhein gründen, um uns im globalen Wettbewerb grenzüberschreitend besser aufzustellen. Nur einen Monat später erörtern wir neue Marktzugangsbarrieren innerhalb der gleichen Region. Von dieser Kautionspflicht geht eine abschreckende Wirkung aus: Viele Betriebe werden es sich dreimal überlegen, in der Schweiz geschäftlich tätig zu werden. Ich habe volles Verständnis, wenn die Schweiz gegen Lohndumping und kriminelle Machenschaften vorgehen will. Niemand möchte, dass Betriebe mit Billiglohnkolonnen in der Schweiz ihr Unwesen treiben. Mit der Kautionspflicht aber müssen sich alle Betriebe als schwarze Schafe vorkommen.“

Minister Pfister machte zum Schluss auch eine Bemerkung zur Vollstreckbarkeit der Forderungen in Deutschland: „Hier liegt in der Tat eine juristische Herausforderung“.³⁶

36 Basler Zeitung (BaZ) vom 20. Januar 2011, S. 37.

Aufgrund dieser heiklen Rechtslage und der für beide Parteien belastenden Situation wird es sinnvoll sein, eine rasche Klärung der Rechtsfragen der Kautionsverpflichtung herbeizuführen. Um einer Verhärtung der Fronten diesseits und jenseits der Grenzen wirkungsvoll entgegenzutreten, sollte eine Expertengruppe sich dieser Thematik annehmen und konstruktive Vorschläge unterbreiten. Die trinationale Arbeitsgruppe „Erleichterungen im Schweizer Entsenderecht“ der Oberrhein-Konferenz könnte hier einen wertvollen Beitrag leisten.

Die EU-Strategie für den Ostseeraum

Carsten Schymik

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich im Ostseeraum eine dynamische transnationale Zusammenarbeit entwickelt. Aufgrund der institutionellen Dichte der Kooperationsbeziehungen, ihrer breiten thematischen Anlage und nicht zuletzt im Lichte vorzeigbarer Erfolge wird dem Ostseeraum vielfach die Qualität einer Modellregion oder eines Laboratoriums der internationalen Zusammenarbeit zugesprochen. Diese Pilotfunktion ist zuletzt durch die Europäische Union (EU) bekräftigt worden, als sie im Oktober 2009 eine eigene Strategie für die Region verabschiedete und damit den Ostseeraum zur ersten Makroregion der EU erklärte. Das makroregionale Konzept ist inzwischen auf den Donaauraum übertragen worden, während es in einer Reihe weiterer Regionen in der EU zur Diskussion gestellt worden ist. Der im Ostseeraum gestartete „Modellversuch Makroregion“¹ strahlt auf die gesamte Union aus.

Von der europäischen Öffentlichkeit ist das makroregionale Experiment im Ostseeraum allerdings bislang nur am Rande wahrgenommen worden. In der Medienberichterstattung wurde die Annahme der Ostseestrategie im Herbst 2009 als eine zwar erfolgreich realisierte, aber letztlich sekundäre Priorität der schwedischen Ratspräsidentschaft zur Kenntnis genommen.² Auch im wissenschaftlichen Diskurs hat die Ostseestrategie bislang nur wenig Raum eingenommen.³ Vor diesem Hintergrund bietet dieser Beitrag

- 1 *Schymik, Carsten* 2011: Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum, SWP-Studie S1/2011, Berlin.
- 2 Zumeist wurde die Strategie als „kleiner Tagesordnungspunkt“ oder „Hausaufgabe“ erwähnt, die „wie erwartet gelöst“ worden sei: *Meissl, Ingrid* 2009: Gute Noten für Schwedens EU-Rats-Präsidentschaft, in: Neue Zürcher Zeitung vom 30.12.2009; *Weingärtner, Daniela* 2009: Viel Schulterklopfen für die Skandinavien, in: die tageszeitung vom 22.12.2009; teilweise blieb die Ostseestrategie in der Bilanz der schwedischen Ratspräsidentschaft gänzlich unerwähnt, siehe: *Taylor, Simon* 2010: Northern lights, in: European Voice vom 07.01.2010; *Schiltz, Christoph B.* 2009: Schwedens später Erfolg in Brüssel, in: Die Welt vom 30.12.2009; *Gamillscheg, Hannes* 2009: Die Sternstunden des Schweden, in: Frankfurter Rundschau vom 29.12.2009.
- 3 *Langdal, Fredrik* 2010: An Evaluation of the Swedish EU Presidency: Difficult Setting, Pragmatic Style and Mixed Results, ARI 28/2010, Madrid; *Bengtsson, Rikard* 2009: An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis 9/2009, Stockholm; *Joenniemi, Pertti* 2009: The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Catalyst for What?, Danish Institute for International Studies, DIIS Brief, Kopenhagen; *ders.* 2010: The EU Strategy for the Baltic Sea Region – a first step, in: Baltic Rim Economies 1/2010, S. 33; *Antola, Esko* 2009: Political Challenges for the Baltic Sea Region, Konrad Adenauer Stiftung; *ders.* 2009: The Baltic Sea Strategy – challenging regional cooperation, in: Baltiness, Summer 2009, S. 10 - 11; *Kononenko, Vadim* 2009: EU's Baltic strategy: realities of the crisis and the vision of a region, Tepsa Brief 2; *Schymik, Carsten/Krumrey, Peer* 2009: EU-Strategie für den Ostseeraum. Kerneuropa in der nördlichen Peripherie?, SWP Diskussionspapier der FG 1, 2009/05, Berlin; *Stocchiero, Andrea* 2010: The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand?, Centro Studi di Politica Internazionale, Working Papers 74/2010, Rom; *Salines, Marion* 2010: Success Factors of Macro-Regional Co-

eine zusammenfassende Darstellung der Entstehung, Inhalte und Steuerung der ersten makroregionalen Strategie der EU.

1. Die Entstehung der Ostseestrategie

Bis zum Ende des Kalten Krieges lag die Ostsee weitgehend außerhalb der EU. Mit Deutschland und Dänemark waren lediglich zwei der heute neun Anrainerstaaten EU-Mitglieder. 1995 traten Schweden und Finnland der EU bei, wodurch sich die Union auf den westlichen und nördlichen Teil der Ostsee ausdehnte. Durch die Osterweiterung im Jahr 2004 kamen weitere vier Staaten im östlichen und südlichen Teil des Ostseeraums hinzu: Polen sowie die drei baltischen Republiken Estland, Lettland und Litauen. Mit Ausnahme Russlands ist die Ostsee seither ausschließlich von EU-Staaten umschlossen und damit praktisch zu einem Binnenmeer der Union geworden. Diese veränderte geopolitische Konstellation schuf die Voraussetzungen für die Verabschiedung einer makroregionalen Strategie der EU für den Ostseeraum.⁴

Die Initiative für die EU-Ostseestrategie ging vom Europäischen Parlament (EP) aus. Im November 2005 nahm das EP eine Entschließung zur Nördlichen Dimension an, in der auch die Ausarbeitung einer gesonderten Ostseestrategie gefordert wurde.⁵ Zur Begründung verwies das Parlament auf den mit der Erweiterung nach Nordosten verschobenen geographischen Fokus der EU und der dadurch gewachsenen geopolitischen Bedeutung des Ostseeraums. Hinter der Resolution stand die Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Ostseeregion (Europe Baltic Intergroup), ein informeller Zusammenschluss von sieben Parlamentariern unter Vorsitz des britischen Abgeordneten Christopher Beazley. Zeitgleich mit der Parlamentsentschließung legte die Gruppe ein Strategiepapier vor, worin die Themen Umwelt, Wirtschaft, Sicherheit und Kultur und Bildung als Schwerpunkte der weiteren Integration der Ostseeregion identifiziert wurden.⁶ Diese aus dem Parlament lancierten Prioritäten sind zwar nicht vollständig, aber doch in erheblichem Umfang in die beschlossene Ostseestrategie eingeflossen.

Der Vorstoß des Parlaments fand zunächst keinen Widerhall in der EU, obwohl er in einer weiteren Entschließung im November 2006 noch einmal bekräftigt wurde.⁷ Doch weder die finnische noch die deutsche Regierung griffen die Initiative während ihrer Ratspräsidentschaften 2006 und 2007 wie erhofft auf. Erst die schwedische Regierung

operation: The Example of the Baltic Sea Region, Collège d'Europe, Political Research Paper, Nr. 12, Brügge; *Stratenschulte, Eckart D. (Hrsg.)* 2011: Das europäische Meer: Die Ostsee als Handlungsraum, Berlin.

- 4 Vgl. *Lehti, Marko* 2009: Baltic Region in Becoming: From the Council of the Baltic Sea States to the EU's Strategy for Baltic Sea Area, in: *Lithuanian Foreign Policy Review*, 22/2009, S. 20 f.
- 5 *Europäisches Parlament* 2005: Entschließung zur Zukunft der Nördlichen Dimension, Straßburg, 16. November 2005, P6_TA(2005)0430, Punkt D.
- 6 *Baltic Europe Intergroup* (Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Ostseeregion im Europäischen Parlament) 2005: Europe's Strategy for the Baltic Sea Region, 15. November 2005, Brüssel.
- 7 *Europäisches Parlament* 2006: Entschließung zu einer Strategie für die Ostseeregion im Rahmen der Nördlichen Dimension, Straßburg, 16. November 2006, P6_TA(2006)0494.

machte sich die Idee im Hinblick auf ihre Ratspräsidentschaft 2009 zu eigen. Auf Betreiben Stockholms beauftragte der Europäische Rat die Kommission im Dezember 2007 mit der Ausarbeitung eines Strategiedokuments.⁸ Unter Federführung der Generaldirektion Regionalpolitik (DG REGIO) führte die Kommission einen umfassenden Konsultationsprozess durch, der in der Region ein reges Echo fand.⁹ Der im Juni 2009 von der Kommission vorgelegte Entwurf der Strategie wurde vom Parlament in einer Debatte am 16. September einstimmig begrüßt.¹⁰ Die Staats- und Regierungschefs der EU bestätigten die Ostseestrategie schließlich auf dem Europäischen Rat in Brüssel am 29. und 30. Oktober 2009.¹¹ Von der Idee bis zur Beschlussfassung benötigte die EU-Ostseestrategie also weniger als fünf Jahre.

2. Ziele und Maßnahmen

Die EU-Ostseestrategie ist ein neues Instrument der europäischen Regionalpolitik, das dem mit dem Lissabon-Vertrag eingeführten Ziel der territorialen Kohäsion der Union dienen soll. Formal besteht die Strategie aus zwei Teilen: einer Mitteilung der Kommission,¹² worin die Ziele der Strategie skizziert werden, sowie einem begleitenden Aktionsplan,¹³ in dem die Maßnahmen und Projekte zur Implementierung der Strategie aufgeführt sind. Insgesamt soll die Ostseestrategie als „integrierter Rahmen zur Nutzung der Chancen und zur Bewältigung der Herausforderungen des Ostseeraums“ dienen.¹⁴ Sie ist auf vier Politikfelder gerichtet: Umwelt, Wirtschaft, Infrastruktur und Sicherheit. Diese im Strategiedokument als „Pfeiler“ oder „Säulen“ bezeichneten Themenbereiche umfassen jeweils mehrere „Prioritätsbereiche“, die wiederum mit „Aktionen“ und „Demonstrationsprojekten“ oder „Flaggschiffprojekten“ verbunden sind; letztere machen den eigentlichen Kern des Aktionsplans aus. Darüber hinaus enthält der Aktionsplan zehn „horizontale Aktionen“, die politikfeldübergreifend und daher quer zur Gliederung

8 *Europäischer Rat* 2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 14. Dezember 2007, 16616/1/07 REV 1, S. 17.

9 Nach Angaben der Kommission gingen im Rahmen der Konsultation 109 schriftliche Stellungnahmen ein, davon neun von nationalen Regierungen (einschließlich Russland, Weißrussland und Norwegen), 31 von sub-nationalen Gebietskörperschaften, 48 von zwischen- oder nichtstaatlichen Organisationen sowie 19 aus dem Privatsektor und von Einzelpersonen. Siehe: *Europäische Kommission* 2009: EU Strategy for the Baltic Sea Region. Report on the public consultation, Brüssel; von diesen 109 Beiträgen sind 78 auf den Internetseiten der DG REGIO veröffentlicht worden: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/baltic/contrib_en.htm (15.12.2009).

10 *Europäisches Parlament* 2009: EU strategy for the Baltic Sea area (debate), Straßburg, 16. September 2009.

11 *Europäischer Rat* 2009: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 30. Oktober 2009, 15265/1/09 REV 1, S. 11.

12 *Europäische Kommission* 2009: Mitteilung zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM (2009) 248/3.

13 *Europäische Kommission* 2009: Aktionsplan zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, SEK (2009) 712/2.

14 *Europäische Kommission* 2009 (Fn. 12), S. 5.

in Säulen, Prioritäten, Aktionen und Projekte zu verstehen sind. Zur Umsetzung der Ostseestrategie stehen aus Haushaltsmitteln der EU etwa 50 Milliarden Euro zur Verfügung.¹⁵

2.1 Umwelt

Der Umweltpolitik kommt aus zwei Gründen höchste Priorität im Rahmen der Ostseestrategie zu. Zum einen ist das Ziel, „die dringenden Umweltprobleme in Bezug auf die Ostsee zu bewältigen“,¹⁶ die einzige konkrete inhaltliche Vorgabe im Beschluss des Europäischen Rates zur Ausarbeitung der Strategie vom Dezember 2007. Zum anderen wurde die Bedeutung umweltpolitischer Ziele dadurch unterstrichen, dass der Rat zugleich die Integrierte Meerespolitik der EU verabschiedete und einen entsprechenden Verweis in den Beschluss zur Ostseestrategie einfügte. Folglich wird sich der Erfolg der Ostseestrategie primär an spürbaren Verbesserungen des prekären ökologischen Zustandes der Ostsee zu messen haben.

Tabelle 1: Umweltpolitische Prioritäten und Maßnahmen des Aktionsplans

Priorität	Koordinator	Flaggschiffprojekte (Beispiele)
Nährstoffe (Eutrophierung) verringern	Polen und Finnland	Beseitigung von Phosphaten in Waschmitteln, Bau von Klärwerken, Förderung umweltschonender Landwirtschaft
Biodiversität erhalten	Deutschland	Ausweisung neuer Meeresschutzgebiete
Gefahrstoffe verringern	Schweden	Verwendungsbeschränkungen für besondere Schwermetalle und andere Gefahrstoffe
Saubere Schifffahrt	Dänemark	Sammlung von Schiffsabfall, Einführung ökologischer Hafengebühren
Klimawandel mildern	Dänemark	Forschung zur regionalen und lokalen Klimafolgenabschätzung, Aufbau eines Netzwerks nachhaltiger Städte und Gemeinden

Quelle: Eigene Darstellung.

Das übergeordnete Ziel der Umweltsäule ist die Sicherstellung einer nachhaltigen Umwelt.¹⁷ Das größte Problem besteht in der zunehmenden Verschmutzung der Ostsee durch den Eintrag von Düngemitteln aus der Landwirtschaft, von Schwermetallen, Öl und anderen Gefahrstoffen aus industrieller Produktion und Schifffahrt sowie durch

15 Die Zahlenangabe kann nur eine annäherungsweise Vorstellung der finanziellen Ausstattung der Ostseestrategie vermitteln. Denn einerseits benennt sie die Gesamthöhe der Haushaltsansätze für die Region in der laufenden Finanzperiode von 2007 bis 2013, also auch Mittel, die bereits verbraucht sind. Andererseits bezieht sich die Zahlenangabe nur auf Mittel der Kohäsionspolitik und lässt zahlreiche andere Finanzierungsquellen wie die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik oder das Forschungsrahmenprogramm ebenso unberücksichtigt wie Beiträge der Mitgliedstaaten oder internationaler Finanzinstitutionen.

16 *Europäischer Rat* 2007 (Fn. 8), S. 17.

17 *Europäische Kommission* 2009 (Fn. 12), S. 3.

Überfischung. Außerdem stellen die Folgen des Klimawandels das Ökosystem Ostsee vor neue, wenngleich bislang nicht exakt absehbare Herausforderungen. Die umweltpolitischen Prioritäten der Ostseestrategie folgen weitgehend den Wünschen und Forderungen, die im Verlauf der öffentlichen Konsultation artikuliert worden sind.¹⁸ Tatsächlich hat die EU mit Ausnahme des Themas Klimawandel keine eigene umweltpolitische Agenda für die Ostseeregion entwickelt, sondern die Ziele des im November 2007 von der Helsinki Kommission (Helcom) verabschiedeten Ostsee-Aktionsplans übernommen.¹⁹ Für die EU spielt Helcom folglich eine „wichtige Rolle“ bei der Implementierung der Umweltsäule.²⁰ Tatsächlich wird keiner anderen Ostseeorganisation eine vergleichbar umfassende Verantwortung im Rahmen der EU-Strategie zugewiesen. Soweit der Ostsee-Aktionsplan von Helcom verwirklicht wird, wird auch der umweltpolitische Teil der EU-Ostseestrategie zu einem Erfolg.

2.2 Wirtschaft

Das Hauptziel im wirtschaftspolitischen Teil der EU-Ostseestrategie ist die Steigerung des Wohlstands in der Region.²¹ Im Unterschied zur Umweltsäule geht es im wirtschaftlichen Bereich nicht um Schadensbegrenzung und Problembewältigung, sondern vornehmlich um Chancenausnutzung und Ausschöpfung des Potentials der Region. Die Beseitigung von Hindernissen im EU-Binnenmarkt steht dabei im Mittelpunkt. Die Strategie zielt nicht auf die Veränderung des etablierten Regelwerks, sondern auf seine verbesserte und harmonisierte Anwendung. Angestrebt wird der Abbau administrativer und nicht-tarifärer Hemmnisse, die vor allem die Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) behindert. Folglich setzt die Strategie in erster Linie auf weiche Maßnahmen zur Erleichterung grenzüberschreitender Wirtschaftsaktivität und vollständigen Durchsetzung der vier Binnenmarktfreiheiten.

18 Schymik/Krumrey 2009 (Fn. 3), S. 7.

19 Helsinki Kommission 2007: Baltic Sea Action Plan, Krakau, 15. November 2007.

20 Europäische Kommission 2009 (Fn. 13), S. 7.

21 Europäische Kommission 2009 (Fn. 12), S. 3.

Tabelle 2: Wirtschaftspolitische Prioritäten und Maßnahmen des Aktionsplans

Priorität	Koordinator	Flaggschiffprojekte (Beispiele)
Markthindernisse beseitigen (einschließlich Zoll- und Steuerwesen)	Estland	Verstärkte Zusammenarbeit des SOLVIT-Netzwerks zur Beseitigung von Binnenmarkthindernissen, Schaffung eines europäischen Raums für Seeverkehr ohne Grenzen, Verstärkte Nutzung elektronischer Unterschriften und Ausweise
Forschung und Innovation stärken	Schweden und Polen	Entwicklung eines Ostseeprogramms für Innovation, Cluster und kleine und mittlere Unternehmen, Einrichtung eines Fonds für Forschung und Innovation
Kleine und mittlere Unternehmen fördern	Dänemark	Förderung junger Unternehmer, Implementierung des „Baltic Sea Labour Networks“ zu Fragen von Demographie und Migration
Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft nachhaltig gestalten	Finnland	Entwicklung langfristiger Managementpläne für die Hauptfischarten der Ostsee auf Basis des Ökosystem-Ansatzes, Schaffung eines Forums für nachhaltige Düngemittelherstellung

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein zweiter Schwerpunkt ist die Überwindung des nach wie vor bestehenden Gefälles zwischen den westlichen und östlichen Anrainerstaaten der Ostsee. Dies soll insbesondere durch die Unterstützung von KMU und junger Unternehmer erfolgen, durch die Förderung grüner Technologien und allgemein durch eine Verstärkung von Forschung und Innovation in der Region.

2.3 Infrastruktur

Die hier unter der Überschrift „Infrastruktur“ zusammengefasste Säule wird in den Dokumenten der Kommission in der Regel mit „Verbesserung der Zugänglichkeit und Attraktivität der Region“²² überschrieben. Konkret geht es beim Stichwort „Zugänglichkeit“ um die Politikfelder Energie und Verkehr und bei „Attraktivität“ um Bildung, Tourismus und Gesundheit.

22 Ebenda.

Tabelle 3: Infrastrukturpolitische Prioritäten und Maßnahmen des Aktionsplans

Priorität	Koordinator	Flaggschiffprojekte (Beispiele)
Energiemärkte verbessern	Lettland und Dänemark	Anschluss der baltischen Staaten an das regionale Energienetz (Baltic Energy Market Interconnection Plan)
Verkehrswege ausbauen	Litauen und Schweden	Realisierung wichtiger Verkehrsprojekte (TEN-T), u.a. Rail Baltica oder Fehmarnbelt
Attraktivität durch Bildung, Tourismus und Gesundheit	Hamburg (Bildung), Mecklenburg-Vorpommern (Tourismus), Nördliche Dimension Partnerschaft für Gesundheit (Gesundheit)	Verstärkte Hochschulzusammenarbeit, Abbau von Mobilitätshindernissen für Studierende und Forscher, Entwicklung umweltfreundlicher Fähr- und Kreuzfahrtschiffe, Alkohol- und Drogenprävention unter Jugendlichen

Quelle: Eigene Darstellung.

Im ersten Entwurf der Strategie hatte die Kommission das Hauptziel im Bereich Energie mit den Worten beschrieben: „To end the energy isolation of the Baltic States“.²³ Diese plakative Formel ist zwar inzwischen aus den Kommissionsdokumenten verschwunden, bringt den Kerngedanken des Aktionsplans aber nach wie vor auf den Punkt. Die Energieinfrastruktur der baltischen Staaten stammt aus sowjetischer Zeit, und an der einseitigen Ausrichtung der Energienetze nach Osten hat sich seit 1989 wenig verändert. Abgesehen vom Estlink-Starkstromkabel zwischen Estland und Finnland verfügt das Baltikum über keine Energieverbindungen mit den anderen Staaten der Region. Objektiv ähnlich ist die Situation im Verkehrsbereich. Die aus dem Kalten Krieg stammende Trennlinie quer durch die Ostseeregion ist noch längst nicht überwunden. Obwohl die Flug-, Fähr- und Busverkehrsinfrastruktur zwischen östlichen und westlichen Anrainernstaaten in den letzten 20 Jahren deutlich verbessert worden ist, gibt es noch immer große Defizite in den Bereichen Straße und Schiene, wobei der größte Nachholbedarf eindeutig bei der Schiene besteht.

Eine Besonderheit stellt der dritte Prioritätsbereich der Infrastruktursäule dar, in dem unter dem Stichwort „Attraktivität“ so unterschiedliche Politikfelder wie Bildung, Tourismus und Gesundheit zusammengefasst sind. Die Aufnahme dieser Priorität in die Ostseestrategie kann als Entgegenkommen der Kommission gegenüber dem in der Region verbreiteten Wunsch verstanden werden, auch „weiche“ Themen wie Kulturzusammenarbeit oder Bildungsförderung in die Strategieagenda aufzunehmen, wo die EU vergleichsweise geringe Befugnisse hat, die aber originäre Aufgaben der regionalen Zusammenarbeit darstellen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass die Teilbereiche Tourismus und Bildung von den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg koordiniert werden. Der Prioritätsbereich „Attraktivität“ ist damit der einzige, dessen Steuerung nicht (ausschließlich) in Regie einer nationalen

23 So präsentiert auf der Rostocker Konferenz zum Abschluss der Konsultationsphase am 05. Februar 2009.

Regierung erfolgt. Die deutschen Länderregierungen erhalten die Chance zu zeigen, dass makroregionale Politik auch und vor allem durch subnationale Akteure getragen werden kann.

2.4 Sicherheit

Das leitende Ziel der vierten Säule ist die „Gewährleistung der Sicherheit in der Region“.24 Sicherheit wird hier nicht im klassischen militärischen Sinn verstanden, sondern als sogenannte *weiche* Sicherheit, die sich auf die Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Unfällen, Katastrophen oder Kriminalität bezieht. Die Minimierung weicher Sicherheitsrisiken gehört zu den etablierten Aufgaben der regionalen Zusammenarbeit im Ostseeraum. Lag der Fokus dieser Zusammenarbeit in der Vergangenheit auf präventiven Maßnahmen gegen die Ausbreitung ansteckender Krankheiten wie HIV/Aids oder Tuberkulose sowie auf gemeinsamen Anstrengungen zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Menschenhandels, geht mit der Ostseestrategie eine stärkere Orientierung auf die maritime Sicherheit und den Katastrophenschutz einher. Hintergrund hierfür ist der rasant zunehmende Schiffsverkehr auf der Ostsee, wo heute zu jedem Zeitpunkt des Tages etwa 2.000 größere Schiffe unterwegs sind. Mit 3.500 bis 5.000 Passagen pro Monat zählt die Ostsee zu einem der am dichtesten befahrenen Meere der Welt.25 Besonders stark ist dabei in den letzten Jahren das Transitaufkommen russischer Öltanker gewachsen.26 Entsprechend groß ist das Risiko von Havarien. Die Helsinki Kommission hat im Zeitraum 2000 bis 2008 insgesamt 910 Schiffsunfälle registriert, die in 61 Fällen zu Meeresverschmutzungen geführt haben. Aufgrund ihrer besonderen ökologischen Anfälligkeit hätte ein größeres Tankerunglück in der Ostsee nachhaltig katastrophale Folgen.

Tabelle 4: Sicherheitspolitische Prioritäten und Maßnahmen des Aktionsplans

Priorität	Koordinator	Flaggschiffprojekte (Beispiele)
Maritime Sicherheit erhöhen	Finnland und Dänemark	Pilotregion für die Integration von Meeresüberwachungssystemen, Aufbau eines Netzwerks von Exzellenzzentren für maritime Berufe
Notfällen auf See und an Land vorbeugen	Dänemark	Aufbau von Freiwilligenverbänden zum Einsatz bei Umweltkatastrophen und zur Seenotrettung
Grenzüberschreitende Kriminalität bekämpfen	Finnland	Aufbau gemeinsamer Polizei- und Zollzentren

Quelle: Eigene Darstellung.

24 Europäische Kommission 2009 (Fn. 12), S. 3.
25 Helsinki Kommission: Overview of the Shipping Traffic in the Baltic Sea, o.D. (April 2009).
26 Die Umschlagskapazität der Häfen Primorsk, Wysozk und Ust-Luga bei St. Petersburg ist zwischen 1997 und 2007 um 400% gesteigert worden. St. Petersburg ist damit zum wichtigsten Umschlagplatz für den russischen Ölexport geworden. Dabei sind einige Tanker noch immer mit einfacher Hülle unterwegs, da erst 2015 die Ausstattung mit doppelter Hülle verpflichtend ist.

3. Strategiesteuerung

Die Umsetzung der makroregionalen Strategie soll die Zusammenarbeit im Ostseeraum verbessern, aber ihrerseits keine Veränderungen des politischen Systems der EU zeitigen. Vielmehr ist die Ostseestrategie an drei Maximen ausgerichtet, die vor allem beschreiben, was die Strategie nicht sein soll: Sie solle erstens keine neuen Etats im EU-Haushalt hervorbringen, zweitens keine neue EU-Gesetzgebung und drittens keine neuen Institutionen auf europäischer Ebene. Diese sogenannten „drei Neins“²⁷ machen den Kerngedanken der Ostseestrategie im Hinblick auf ihre systemische Relevanz für die EU aus. Positiv formuliert soll sich die Ostseestrategie innerhalb des vorhandenen gesetzlichen und institutionellen Rahmens der EU entfalten und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel optimal ausnutzen.

Die Ostseestrategie ist auf Dauer angelegt und bedarf daher ungeachtet der „drei Neins“ politischer Steuerungsmechanismen (governance). Etabliert wurde ein Governance-System auf vier Ebenen. Die unterste Leitungsebene bilden die Koordinatoren der insgesamt 15 Prioritätsbereiche des Aktionsplans, bei denen es sich im Regelfall um Vertreter der Außen- oder Fachministerien aus demjenigen Mitgliedstaat handelt, der die Koordinatorenrolle übernommen hat. Die Koordinatoren gewährleisten den direkten Kontakt zu den Leitern der Flaggschiffprojekte und arbeiten auf die für jede Priorität definierten Teilziele der Strategie hin. Auf der nächsten Ebene ist beim Rat in Brüssel ein Gremium hoher Beamter der Mitgliedstaaten geschaffen worden, das in Abstimmung mit der Kommission die Umsetzung des Aktionsplans überwacht und Entscheidungen über die Weiterentwicklung der Strategie vorbereitet. Die Beschlussfassung selbst bleibt dem Rat der Außenminister für Allgemeine Angelegenheiten und gegebenenfalls dem Europäischen Rat vorbehalten, sie sich beide in regelmäßigen Abständen mit der Weiterentwicklung der Strategie befassen werden.²⁸

Neben den Regierungsadministrationen der Mitgliedstaaten, die faktisch die Hauptakteure für die Implementierung der Ostseestrategie sind, kommt auch der Brüsseler Kommission eine wichtige Rolle zu. Diese hat die Zuständigkeit für die „Koordinierung, Überwachung, Berichterstattung, Unterstützung der Durchführung und Weiterverfolgung“ der Strategie erhalten.²⁹ Dies beinhaltet unter anderem die regelmäßige Erstellung von Fortschrittsberichten an den Rat einschließlich der Möglichkeit, Vorschläge zur Anpassung der Strategie und des Aktionsplans zu machen. Außerdem steht die Kommission in Verantwortung für die jährliche Ausrichtung des neu geschaffenen EU-Forums zur Ostseestrategie.

Die Ostseestrategie soll primär eine interne Strategie der EU sein. Da die Zusammenarbeit im Ostseeraum aber auch Staaten einbezieht, die nur partiell oder gar nicht in die

27 Samecki, Pawel 2009: Macro-regional strategies in the European Union, Diskussionspapier, Stockholm, S. 5.

28 Rat der Europäischen Union 2009: Mitteilung an die Presse: 2790. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Luxemburg 26. Oktober 2009 (14675/09, Presse 298), S. 10.

29 Europäische Kommission 2009 (Fn. 12), S. 11.

EU integriert sind, besitzt die Strategie zugleich eine externe Dimension. Die an der Strategie teilnehmenden Drittstaaten sind Norwegen, Weißrussland und vor allem Russland, das als Hauptadressat der externen Dimension der Ostseestrategie gelten kann.³⁰

Ursprünglich sollte die Nördliche Dimension (ND) der EU die „Grundlage für die externen Aspekte der Zusammenarbeit im Ostseeraum“ bilden.³¹ Die 1997 auf finnische Initiative hin entstandene ND ist in ihrer gegenwärtigen Form jedoch ungeeignet, als externer Pfeiler der Ostseestrategie zu dienen. Sie ist zu groß und gleichzeitig zu klein. Einerseits greift die ND konzeptionell weit über den Ostseeraum hinaus. Ihr Geltungsbereich erstreckt sich bis in den hohen Norden einschließlich der Barentssee und des Arktischen Ozeans. Andererseits materialisiert sich die praktische Zusammenarbeit im Rahmen der ND in einigen wenigen vertraglich strukturierten Partnerschaften der EU mit Russland, Norwegen und Island. Diese Partnerschaften betreffen die Bereiche Umwelt, Gesundheit, Verkehr und Kultur, wobei der geographische Fokus der Zusammenarbeit in allen Fällen auf Nordwest-Russland gerichtet ist. Die Agenda der Ostseekooperation mit Russland ist dagegen erheblich breiter angelegt als die ND-Partnerschaften. Tatsächlich wirkt Russland als gleichberechtigtes Mitglied in allen relevanten Ostseeorganisationen und Netzwerken mit, sei es in Helcom, dem Ostseerat (CBSS), der Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC), der Organisation subnationaler Gebietskörperschaften (BSSSC), dem Ostseestädtebund (UBC) usw. Darüber hinaus wurde in der öffentlichen Konsultation zur EU-Ostseestrategie deutlich, dass weitgehend Konsens darüber besteht, Russland quer durch alle Säulen der Ostseestrategie einzubeziehen.³² In der verabschiedeten Fassung der Strategie wurde der Passus zur externen Dimension dahingehend modifiziert, dass die Zusammenarbeit mit interessierten Drittländern „insbesondere, aber nicht ausschließlich innerhalb der nördlichen Dimension“ entwickelt werden sollte.³³ Die Nördliche Dimension sollte mit anderen Worten „vorzugsweise“ genutzt werden, doch es sollte zugleich möglich sein, „andere Kanäle zu nutzen, wenn dies sinnvoll ist.“³⁴ Die Modifikation der Nördlichen Dimension zum bevorzugten, aber nicht exklusiven Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten folgt den faktischen Gegebenheiten der Ostseekooperation. Im Grunde schreibt die EU-Strategie die in der Region etablierte Praxis einer flexibel organisierten Einbindung Russlands in die transnationale Zusammenarbeit fort.

30 Die hervorgehobene Rolle Russlands ist daran abzulesen, dass diese Zusammenarbeit in den EU-Dokumenten als „erforderlich“ erachtet wird, während die Zusammenarbeit mit Norwegen und Weißrussland lediglich als „wichtig“ bezeichnet wird, siehe: *Europäische Kommission* 2009 (Fn. 12), S. 5.

31 *Europäischer Rat* 2007 (Fn. 8), S. 17.

32 *Schymik/Krumrey* 2009 (Fn. 3), S. 13.

33 *Europäische Kommission* 2009 (Fn. 12), S. 4.

34 Ebenda, S. 11.

4. Ausblick: Der Ostseeraum als Testfall makroregionaler Politik

Mit der Verabschiedung einer makroregionalen Strategie für den Ostseeraum hat die EU ein innovatives politisches Konzept entwickelt. Die Makroregion konstituiert einen transnationalen Raum zwischen nationalstaatlicher und europäischer Ebene, in dem eine Gruppe von Mitgliedstaaten zusammenarbeitet, um bestimmte strategische Ziele zu erreichen. Sachpolitisch ist die Ostseestrategie dabei vielversprechend angelegt. Die Schwerpunktsetzung auf die Bereiche Umwelt, Wirtschaft, Infrastruktur und Sicherheit ist plausibel und entspricht weitgehend der Problemagenda, wie sie auch von den Akteuren in der Region wahrgenommen wird. Gleichzeitig ist die Strategie in zentrale horizontale Politikfelder der EU eingebettet, insbesondere in die Integrierte Meerespolitik und die Programme zum Ausbau Transeuropäischer Netze, wo die Ostseestrategie den vergleichsweise größten Mehrwert zu haben verspricht. Kurzum: Die Diagnose stimmt, ebenso wie der Ansatz zur Problemlösung.

Es bleibt indes eine offene Frage, ob die Implementierung der EU-Ostseestrategie wirklich gelingt. Die erste Zwischenbilanz der Umsetzung der Strategie gibt keinen Anlass zu übertriebenem Optimismus.³⁵ Entscheidend wird letztlich sein, ob innerhalb der Ostseeregion ein hinreichend starker politischer Wille zur Umsetzung der Strategie generiert und aufrechterhalten werden kann. Der politische Prozess, der zum Zustandekommen der EU-Ostseestrategie geführt hat, signalisiert bislang eine Neubelebung der regionalen Zusammenarbeit im Ostseeraum. Vor allem die von der Europäischen Kommission moderierte öffentliche Konsultation sowie das Engagement des schwedischen EU-Ratsvorsitzes haben regionale Akteure mobilisiert, die in der Vergangenheit wenig in Erscheinung getreten sind. Die alljährliche Einberufung eines Forums und das Angebot Polens zur ersten umfassenden Überprüfung der Ostseestrategie im zweiten Halbjahr 2011 bieten zudem einen geeigneten Rahmen für die nachhaltige Dynamisierung der Ostseekooperation unter dem Dach der EU.

Im Hinblick auf Russland, dem Hauptadressaten der externen Dimension der Ostseestrategie, zeichnet sich bisher keine vergleichbare Dynamisierung ab. Die EU ist von ihrer ursprünglichen Absicht abgerückt, die Einbeziehung Russlands in die Ostseestrategie ausschließlich im Rahmen der Nördlichen Dimension zu gestalten. Statt dessen soll Russland auf flexible Weise und in verschiedenen Formaten an der Strategie partizipieren, womit im Grunde die etablierte Praxis der regionalen Zusammenarbeit mit Russland fortgeschrieben wird. Bezüglich der Schnittstelle zwischen europäischer Innen- und Außenpolitik liefert die Ostseestrategie damit (noch) keine innovativen Impulse.

Die Ostseestrategie verlangt von der EU keine neue Haushaltslinien, keine neuen Institutionen und auch keine neue Rechtsetzung. Insofern fügt sich die Makroregion Ostsee problemlos in das bestehende Mehrebenensystem der EU ein. Es ist jedoch nicht

35 Schymik, Carsten 2011: Dreimal „nein“ und dennoch erfolgreich? Erste Ergebnisse der Ostseestrategie, in: *Stratenschulte, Eckart D./Setzen, Florian H. (Hrsg.) 2011: Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum*, Berlin, S. 115-135.

auszuschließen, dass sich die Ostseestrategie in Zukunft über diesen eng gesteckten Rahmen hinausentwickelt und eine eigenständige Finanzausstattung erhält, den Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene beeinflusst und mithin institutionelle Reformen zeitigt. Grundsätzlich stärkt das Konzept der Makroregion in erster Linie das intergouvernementale Element in der EU, ohne indes konkurrierenden Integrationsparadigmen zuwiderzulaufen. Im Gegenteil, Neo-Funktionalisten können auf die zentrale Rolle der Kommission für die Umsetzung und Fortschreibung der Ostseestrategie verweisen und dies als Stärkung der supranationalen Ebene interpretieren. Föderalisten schließlich können in der Rückbindung europäischer Politik an die Willensbildungsprozesse auf dezentraler, makroregionaler Ebene eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips erkennen. Seine paradigmatische Neutralität macht das Konzept Makroregion zu einem prinzipiell akzeptablen und mithin attraktiven Reformansatz für das politische System der EU.

Das Gemeinsame Zentrum Schwandorf: ein Beispiel für deutsch-tschechische Polizei- und Zollzusammenarbeit¹

Stephan Klinkenberg

1. Gemeinsame Zentren als Ausgleichsmaßnahme für den Wegfall der stationären Grenzkontrollen

Das Schengener Abkommen sieht den Wegfall der stationären Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsteilnehmer vor, die hierdurch den sogenannten Schengenraum mit einer gemeinsamen Außengrenze bilden.² Es gibt innerhalb des Schengenraumes also zwei Arten von Grenzen, nämlich die Schengenausgengrenzen, die nach einheitlichen Standards kontrolliert werden, sowie die Schengeninnengrenzen, welche durch im Schengener Abkommen festgehaltene „Ausgleichsmaßnahmen“ Sicherheit in den Grenzregionen und darüber hinaus erfahren sollen.³ Die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizeibehörden ist eine solche Ausgleichsmaßnahme. Gemeinsame Zentren sind ein möglicher Ansatz zur Kooperation im Schengenverbund,⁴ in dessen Mittelpunkt der Informationsaustausch steht.⁵

Auch wenn das Schengener Abkommen mit dem Amsterdamer Vertrag Teil des europäischen Vertragsrechts wurde,⁶ gehen Gemeinsame Zentren nicht auf eine Initiative der Europäischen Union (EU) zurück. So wie das Schengener Abkommen zwischenstaatliche Wurzeln hat, kommt in Gemeinsamen Zentren auch das zwischenstaatliche Interesse zum Ausdruck, Polizeikooperation – je nach Größe des Teilnehmerkreises – in

- 1 Ich danke den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Gemeinsamen Zentrums Schwandorf ganz herzlich dafür, dass sie mir im Rahmen meiner Recherchen zu diesem Beitrag für Interviews zur Verfügung standen. Die Interviews kamen nur aufgrund der Zusicherung zustande, alle hieraus gewonnenen Informationen anonymisiert darzustellen. Zudem danke ich Polizeidirektor Hubert Müller, Abteilungsführer der II. Bereitschaftspolizeiabteilung Eichstätt, für die großzügige Unterstützung bei der Anfertigung dieses Artikels.
- 2 Mokros, Reinhard 2007: Polizei und Justiz auf Ebene der Europäischen Union, in: *Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.) 2007: Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz*, München, S. 1321-1384.
- 3 Jakubowicz, Linda 2009: Zusammenarbeit der Grenzbehörden nach der EU-Ost-Erweiterung aus österreichischer Perspektive, in: *Bornewasser, Manfred (Hrsg.) 2009: Grenzüberschreitende polizeiliche Kooperation nach der EU-Ost-Erweiterung*, Frankfurt, S. 25-46.
- 4 Bornewasser, Manfred/Waage, Marco 2009: Sicherheit und polizeiliche Kooperation im Kontext der EU-Ost-Erweiterung: Eine empirische Untersuchung in vier deutschen Grenzregionen, in: *Bornewasser (Hrsg.) 2009 (Fn. 3)*, S. 83-176; Schwell, Alexandra 2008: Europa an der Oder. Die Konstruktion europäischer Sicherheit an der deutsch-polnischen Grenze, Bielefeld.
- 5 Knelangen, Wilhelm 2009: Dimensionen von Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, in: *Möllers, Martin H. W./van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.) 2009: Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit – Sonderband 1*, Frankfurt, S. 15-33.
- 6 Den Boer, Monica 2010: Towards a governance model of police cooperation in Europe: the twist between networks and bureaucracies, in: *Lemieux, Frédéric (Hrsg.) 2010: International Police Cooperation. Emerging issues, theory and practice*, Cullompton, Portland, S. 42-61.

bi- oder multilateralen Verträgen der am Gemeinsamen Zentrum beteiligten Staaten festzuschreiben.⁷ Doch was verbirgt sich hinter einer solchen Einrichtung? Wie viele dieser Art gibt es in Deutschland? Welche Akteure befinden sich in Gemeinsamen Zentren und wie verläuft die Zusammenarbeit? In diesem Artikel möchte ich Antworten auf diese Fragen geben und damit zur Bekanntheit dieser Einrichtungen innerhalb der Politikwissenschaft beitragen. In der (deutschen) Politikwissenschaft erfährt die Polizei als Forschungsobjekt nur wenig Beachtung.⁸ Entsprechend wenige Publikationen existieren – vor allem zum vorliegenden Thema. Aus diesem Grunde beruht dieser deskriptiv angelegte Artikel in erster Linie auf Experteninterviews, die am Gemeinsamen Zentrum Schwandorf durchgeführt wurden. Diese deutsch-tschechische Einrichtung eignet sich besonders gut als Fallbeispiel, weil das Gemeinsame Zentrum noch nicht lange besteht und einen Blick auf die noch nicht abgeschlossene Aufbauphase ermöglicht.

2. Gemeinsame Zentren in Europa – ein Überblick

Eine Legaldefinition für Gemeinsame Zentren existiert bislang nicht. Abzugrenzen sind Gemeinsame Zentren von sogenannten Kontaktstellen und gemischt besetzten Dienststellen. Erstere bestehen aus mindestens einer deutschen Behörde im Grenzraum, Letztere aus mindestens einer deutschen und einer ausländischen. Berücksichtigt man das, so kann ein Gemeinsames Zentrum charakterisiert werden als eine in der Grenzregion angesiedelte Einrichtung, in der mehrere nationale Polizeibehörden und der Zoll mit den funktionalen Äquivalenten des Nachbarstaates bzw. der Nachbarstaaten direkt zusammenarbeiten, um den Austausch und die Beschaffung von Informationen im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung für die am Zentrum beteiligten Behörden in der Grenzregion und darüber hinaus sicherzustellen. Gemeinsame Zentren sind also zwischenstaatliche Lösungen und eine Form der horizontalen Kooperation.⁹

Deutschland beteiligt sich an vier solcher Einrichtungen: „Das Gemeinsame Zentrum Kehl war das erste und lange Zeit auch einzige Gemeinsame Zentrum in Europa.“¹⁰ Die deutsch-französische Dienststelle nahm ihren Betrieb im Mai 1999 zunächst in Offenburg auf und wurde im Dezember 2002 nach Kehl verlegt. Außerdem unterhält Deutschland zusammen mit Luxemburg, Frankreich und Belgien das Gemeinsame Zentrum in Luxemburg, das 2008 aus der seit 2003 bestehenden Gemeinsamen Stelle der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit hervorgegangen ist. Im Zuge der EU-Ost-Erweiterung 2004 erweiterte sich auch der Kreis der Teilnehmer am Schengener

7 Lemieux, Frédéric 2010: The nature and structure of international police cooperation: an introduction, in: Lemieux (Hrsg.) 2010 (Fn. 6), S. 1-22.

8 Frevel, Bernhard 2008: Polizei, Politik und Wissenschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 48/2008, S. 3-9.

9 Gless, Sabine 2010: Police and Judicial Cooperation Between the European Union Member States. Results and Prospects, in: Fijnaut, Cyrille/Ouwerkerk, Jannemieke (Hrsg.) 2010: The Future of Police and Judicial Cooperation in the European Union, Leiden, Boston, S. 25-48.

10 Ulmer, Alexander 2010: Grenzüberschreitende Kooperation über Gemeinsame Zentren. Möglichkeiten der Ermittlungs- und Einsatzunterstützung, in: Kriminalistik, 7/2010, S. 410-413.

Abkommen. Zur Vollenwendung des Schengen-Acquis kam es für Polen und Tschechien im Dezember 2007 und dadurch auch zur Einrichtung Gemeinsamer Zentren zwischen den unmittelbaren deutschen Nachbarn im Osten. So existiert zwischen Deutschland und Polen eine solche Dienststelle in Swiecko und zwischen Deutschland und Tschechien in Schwandorf mit einer Arbeitsstelle in Petrovice.

Nicht in allen europäischen Grenzregionen finden sich Gemeinsame Zentren.¹¹ Die im Englischen als Police and Custom Cooperation Centre (PCCC) bezeichneten Gemeinsamen Zentren lassen sich aber u.a. noch in Tournai (Frankreich-Belgien), in Genf (Frankreich-Schweiz), in Modane und Ventimiglia (beide Frankreich-Italien), in Chiasso (Italien-Schweiz) oder aber in Le Perthus, Melles Pont du Roy, Somport/Canfranc und Hendaye/Biriatu (jeweils Frankreich-Spanien) finden.¹²

3. Das Gemeinsame Zentrum Schwandorf

Bei der Errichtung des Gemeinsamen Zentrums Schwandorf standen die anderen Gemeinsamen Zentren mit deutscher Beteiligung – allen voran das in Kehl – Pate, um von den Erfahrungen, die bereits an anderen Standorten vorhanden waren, zu lernen. Die deutsch-tschechische Polizeikooperation besteht aber nicht erst seit dem Gemeinsamen Zentrum Schwandorf. Vielmehr konnte bei dessen Installation auch auf die Erfahrungen zurückgegriffen werden, welche bereits mit den Vorläufern der Schwandorfer Einrichtung gemacht wurden. In Furth im Wald wurde seit 2002 eine gemeinsame, kriminalpolizeilich geprägte Verbindungsstelle unter Führung der Bayerischen Polizei betrieben, in der seit 2007 auch Vertreter der Bundespolizei sowie – sukzessiv wachsend – Vertreter der tschechischen Polizei und der tschechischen Grenzpolizei vertreten waren. Annähernd zeitgleich wurde für den Bereich Nordböhmen die Kommunikationsstelle Bahrat-Petrovice installiert, um die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit zwischen Sachsen und dem Bereich Nordböhmen abzuwickeln. Im Ergebnis ging aus diesen beiden Dienststellen das Gemeinsame Zentrum Schwandorf mit einer Arbeitsstelle in Petrovice hervor.

3.1 Vertragliche Grundlagen und Aufgaben

Bei den Rechtsgrundlagen des Gemeinsamen Zentrums sind grundsätzlich zwei Arten zu unterscheiden, nämlich (1) diejenigen, die für das Bestehen des Gemeinsamen Zentrums verantwortlich sind, und (2) solche, nach denen sich die Arbeit im Gemeinsamen Zentrum richtet. Auf die wichtigsten soll an dieser Stelle kurz eingegangen werden.

(1) Zwei Ebenen der Kooperation müssen prinzipiell unterschieden werden: Auf nationaler Ebene besteht eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den Freistaaten Sachsen

11 Guille, Laure 2010: Police and judicial cooperation in Europe: bilateral versus multilateral cooperation, in: Lemieux (Hrsg.) 2010 (Fn. 6), S. 25-41.

12 10 Jahre GZ KEHL, unter: http://www.polizei-bw.de/Presse/pm2008/Seiten/prim094_09.aspx, (18.03.2011).

und Bayern mit dem Bund über die Struktur und Aufgabenwahrnehmung der einzelnen am Zentrum beteiligten Behörden, spricht der Landespolizei Sachsens und Bayerns sowie der Bundespolizei. Darüber hinaus regelt auf internationaler Ebene die in Petrovice unterzeichnete Gemeinsame Willenserklärung zwischen Deutschland und Tschechien die Aufstellung und Ausgestaltung des Gemeinsamen Zentrums. Diese Willenserklärung bleibt solange bestehen, bis das bislang nur im Entwurf befindliche bilaterale Ressortabkommen zwischen den Innenministerien beider Länder auch von tschechischer Seite unterschrieben wird. Als Ursache für die fehlende Unterschrift Tschechiens sind wechselnde politische Interessenlagen auszumachen, die wiederum den schnellen Regierungs- bzw. Amtswechseln im Innenministerium geschuldet sind. Mit anderen Worten: Der Mangel an politischer Kontinuität findet darin Ausdruck, dass die getroffenen Entscheidungen der Vorgängerregierung für die folgende nicht als bindend angesehen werden. Konkret werden von der tschechischen Seite die Mehrkosten kritisiert, die durch den Amtssitz in Schwandorf in Form von Fahrtkosten und Auslandszuschlägen für die tschechische Polizei gezahlt werden müssen. Ferner – und das ist ein grundlegendes Problem – sieht Tschechien in Petrovice nicht eine Arbeitsstelle des Gemeinsamen Zentrums Schwandorf, sondern ein eigenes Gemeinsames Zentrum. Diese Eigenständigkeit soll auch im Ressortabkommen niedergeschrieben werden, bevor es unterzeichnet werden kann. Jedoch kommt diese Sichtweise bereits jetzt in der Organisation des Gemeinsamen Zentrums zum Ausdruck (vgl. 3.2).

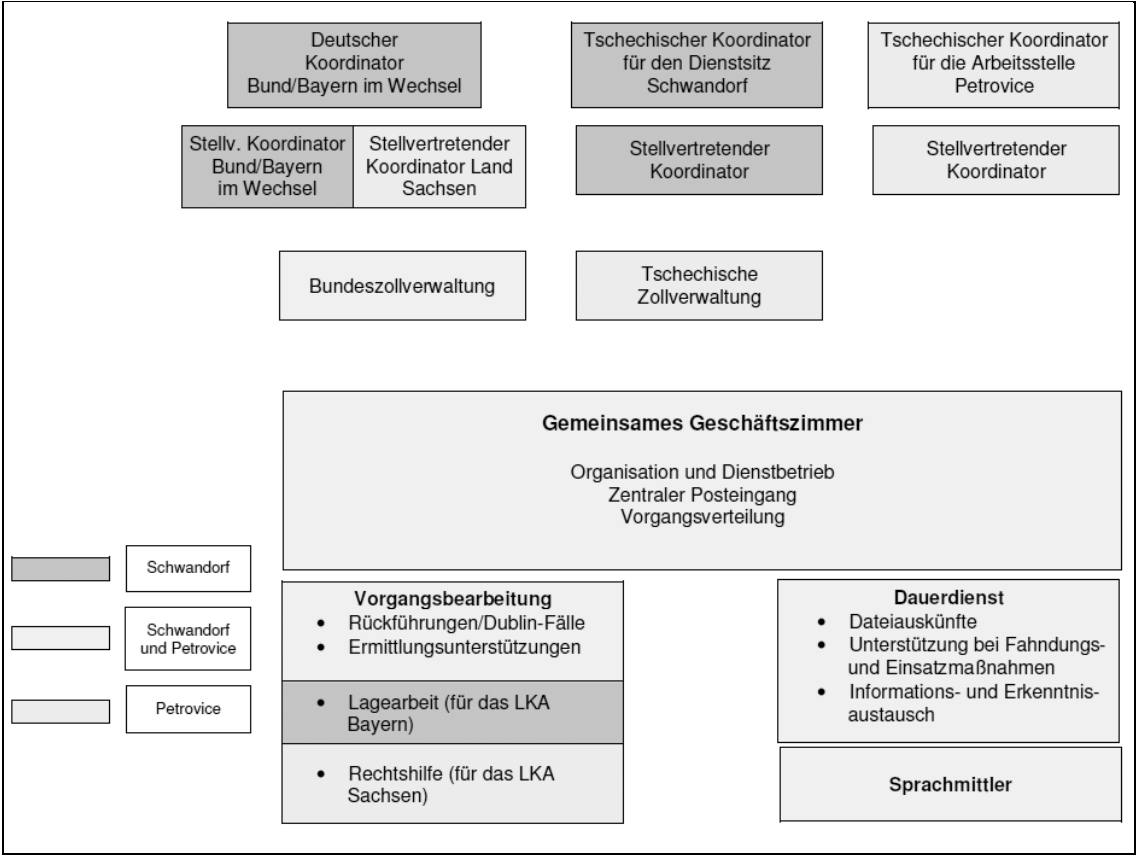
(2) Die Liste an Rechtsgrundlagen für die Aufgabenerfüllung des Gemeinsamen Zentrums reicht von bilateralen Verträgen wie z.B. dem deutsch-tschechischen Polizeivertrag, dem deutsch-tschechischen Rechtshilfevertrag oder dem deutsch-tschechischen Rückübernahmeabkommen über multilaterale Verträge wie das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) bis hin zu EG-Verordnungen wie z.B. der Dublin-II-Verordnung, nach der der Mitgliedstaat bestimmt wird, der für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Entsprechend vielfältig ist der Aufgabenkatalog, den das Gemeinsame Zentrum zu erfüllen hat. Er umfasst die Lagearbeit, übernommen vom Bayerischen Landeskriminalamt, also die grenzüberschreitende Aufklärung, die Gefahrenabwehr, die operative Unterstützung beispielsweise durch Sprachmittler, die Bearbeitung sämtlicher Rückführungsangelegenheiten (inkl. Dublin-II-Fälle), Ermittlungsunterstützung, allgemeine dienstliche Belange, grenzüberschreitende Besprechungen und vor allem Dateiauskünfte. Schließlich ist das Zentrum auch nationaler Meldekopf im Katastrophenfall.

3.2 Organisation der geteilten Dienststelle

Die Befragung der im Gemeinsamen Zentrum Schwandorf tätigen Beamten hat folgende Besonderheit der Dienststelle gezeigt: Durch die Arbeitsstelle in Petrovice handelt es sich beim Gemeinsamen Zentrum um eine geteilte Dienststelle, was wiederum Auswirkungen auf die Entsendebehörden hat, die sich mit ihrem Personal am Zentrum beteiligen. Entsprechend der föderalen Struktur Deutschlands stellen die Bundespolizei, die Sächsische und die Bayerische Polizei sowie der Zoll auf deutscher Seite Personal. In Tschechien werden die Polizeiaufgaben von einer Behörde wahrgenommen, die sich

in Bezirke aufteilt. Für das Gemeinsame Zentrum Schwandorf entsendet die Bezirksdirektion der Polizei Pilsen und für die Arbeitsstelle Petrovice die Bezirksdirektion Usti nad Labem die Vertreter der tschechischen Polizei stellvertretend für die an Deutschland angrenzenden Bezirke Karlsbad, Budweis, Pilsen, Liberec und Usti nad Labem. Der tschechische Zoll beteiligt sich über die Direktion Nordböhmen. Insgesamt sind also sechs Behörden am Gemeinsamen Zentrums beteiligt (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Aufbau des Gemeinsamen Zentrums Schwandorf mit der Arbeitsstelle Petrovice



Quelle: Jahresbericht 2009 des Gemeinsamen Zentrums Schwandorf.

Aufgrund der Tatsache, dass das Gemeinsame Zentrum eine Dienststelle mit verschiedenen Entsendebehörden darstellt, spiegelt sich in deren Aufbau auch nicht die normale Dienststellen- und Polizeistruktur wider, was sich beispielsweise schon an der Konstruktion der Führungsebene und deren Aufgabenkatalog ablesen lässt: Grundsätzlich stellt jede Nation, die in dem Zentrum vertreten ist, einen sogenannten Koordinator. Dieser steht zwar über allen Entsendebehörden, besitzt aber keine Personalhoheit, das heißt, er hat keine Dienstvorgesetzten-Eigenschaften. Vielmehr besteht seine Aufgabe darin, wie es auch schon in der Bezeichnung des Postens zum Ausdruck kommt, den Betrieb des Gemeinsamen Zentrums zu koordinieren, dessen Betriebsabläufe zu optimieren, Ziele für die weitere Entwicklung zu identifizieren und insbesondere die Öffent-

lichkeitsarbeit zu übernehmen. Unter jedem Koordinator steht jeweils ein stellvertretender Koordinator, der auch gleichzeitig Kontingentleiter der Entsendebehörde ist.

An der Spitze des Gemeinsamen Zentrums Schwandorf steht also eine deutsch-tschechische Führung, die aus zwei Koordinatoren besteht. Auf deutscher Seite wechselt der Koordinator zwischen der Bayerischen Polizei und der Bundespolizei nach zwei Jahren, Gleiches gilt für die Stellvertreter. Der tschechische Koordinator ist seit Bestehen des Zentrums nicht ausgetauscht worden. Aufgrund der Tatsache, dass Tschechien die Arbeitsstelle Petrovice als eigenständiges Gemeinsames Zentrum ansieht, gibt es aber auch dort einen Koordinator. Hier wird die Stellvertreterfunktion von der Sächsischen Polizei wahrgenommen.

Die operative Ebene, also die Ebene der Sachbearbeitung, ist im Vergleich zum Gemeinsamen Zentrum Kehl, das eher deliktsspezifisch strukturiert ist, in Schwandorf stärker an den Aufgaben der am Zentrum beteiligten Behörden ausgerichtet. In der gemeinsamen Geschäftsstelle arbeiten die hauptverantwortlichen Entscheidungsbeamten. Ihre Aufgabe ist es, alle eingehenden und ausgehenden Ersuchen, also Anfragen anderer Behörden, nach ihrer rechtlichen Zulässigkeit zu prüfen und festzulegen, wer die Bearbeitung in welchem Zeitraum übernimmt bzw. ob das Ersuchen abgelehnt werden muss. Zulässige Ersuchen werden in Abhängigkeit der Dringlichkeit und des Umfangs der Informationsanfrage entweder an den Dauerdienst oder an den Tagdienst weitergeleitet. Der Dauerdienst ist permanent besetzt und bearbeitet die weniger umfangreichen Ersuchen, die beispielsweise von gerade stattfindenden Kontrollen an das Gemeinsame Zentrum gestellt werden. Entsprechend kurz muss das Antwortzeitverhalten sein. Im Gegensatz dazu kümmert sich der Tagdienst um schwierigere und langwierigere Fälle, zu deren Erledigung mehr Fachwissen und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden erforderlich ist. Schließlich gibt es noch einen Übersetzungsdienst.

In Schwandorf arbeiten 20 Mitarbeiter (Beamte und Angestellte) der Bundespolizei, 21 Mitarbeiter der Bayerischen Polizei, ein Mitarbeiter des deutschen Zolls sowie 14 Mitarbeiter der tschechischen Landespolizei. In Petrovice ist die tschechische Polizei mit zehn Mitarbeitern vertreten, der tschechische Zoll stellt einen Mitarbeiter für die Arbeitsstelle ab. Für das deutsche Personal stellt wiederum die Bundespolizei 15 Mitarbeiter, die Sächsische Polizei neun Mitarbeiter und der Zoll einen Mitarbeiter. Die deutschen Behörden stellen also das meiste Personal, das Zentrum verfügt über mehr Personal als die Arbeitsstelle. Der Personalbedarf wurde analog zu den Vorläufern der Dienststelle bzw. von anderen Zentren abgeleitet. Im Vergleich zum Gemeinsamen Zentrum Kehl ist der Zoll jedoch wesentlich schwächer vertreten, weil in Schwandorf derzeit die zollrelevanten Ersuchen weit geringer sind als im deutsch-französischen Grenzgebiet.

3.3 *Arbeitsweise*

Gemeinsame Zentren verstehen sich als Dienstleistungseinrichtungen und Mittler für andere Behörden. Ihre Vorteile liegen vor allem darin, dass schnell und unkompliziert Informationen und Wissen über den direkten Kontakt – ohne Sprachbarriere – verfügbar sind: Alle Ansprechpartner sind an einem Ort untergebracht. Hieraus erwächst auch die

Möglichkeit, direkt auf die Informationssysteme der Gegenseite zugreifen zu können. Letzteres ist vor allem für die deutschen Sicherheitsbehörden im Gemeinsamen Zentrum ein enormer Vorteil, weil die tschechische Landespolizei über eine zentrale Datenbank verfügt und dementsprechend Informationen über ganz Tschechien abrufen kann. Ein solches Abfrageverhalten ist in Deutschland über die Landesgrenze hinaus nicht möglich, da jede Polizei über ihr eigenes Netz und ihre eigenen Datenbanken verfügt.

Die Anzahl der Ersuchen, die an das Gemeinsame Zentrum Schwandorf (inklusive Arbeitsstelle Petrovice) gestellt werden, blieben nach den Steigerungen der Jahre 2007, 2008 und 2009 annähernd konstant. Sie kommen zu etwa 20% aus Tschechien und etwa 80% aus Deutschland und werden zu ca. 65% von Schwandorf und ca. 35% von Petrovice bearbeitet. Kategorisiert man das Aufkommen, so sind 70% rein polizeiliche Ersuchen, 30% rein administrative Schriftstücke. Sehr häufig werden Führerschein- und Personenüberprüfungen durchgeführt, die Anzahl der Ersuche zollrechtlicher Art sind sehr gering (vgl. 3.2). Untereinander kooperieren Gemeinsame Zentren auch,¹³ allerdings sind auch sie nicht direkt miteinander vernetzt. Das heißt, wenn die tschechische Polizei eine Anfrage zu einem Kfz oder einer Person aus Frankreich stellt, so wird die Anfrage über das Gemeinsame Zentrum Schwandorf an das Gemeinsame Zentrum Kehl weitergeleitet – und umgekehrt ebenso. Ein solches Ersuchen muss aber europaweit immer von Zentrum zu Zentrum geschickt werden, ohne direkten Zugriff auf die nationalen Datenbanken anderer Länder zu haben. Die einzige Ausnahme stellt das Schengener Informationssystem dar.

Für die einzelnen Arbeitsbereiche – so ein weiteres Ergebnis der Interviews – bestehen Ablaufpläne, welche die Kooperation in eine verregelte Form bringen. Nichtsdestotrotz thematisiert ein monatlich stattfindender Dienstunterricht die anfallenden Probleme und soll sicherstellen, dass ein kontinuierlicher, reibungsloser Arbeitsablauf weiterhin gewährleistet ist. Stellt ein Mitarbeiter etwa fest, dass es bei der Bearbeitung der Kfz-Delikte zu falschen Erfassungen kommt, wird die gesamte Belegschaft in der Runde informiert und gemeinsam eine Lösung erarbeitet. Auch rechtliche Neuerungen werden in dem Kreise erläutert. Wie alle Rechtsvorschriften, so sind auch die vertraglichen Grundlagen für das Gemeinsame Zentrum auslegungsbedürftig. Deshalb ist es wichtig, dass die Vertreter und Entsendebehörden von der Rechtsmaterie, mit der sie arbeiten, dieselbe Auffassung haben. Eine rechtskonforme Auslegung musste beispielsweise für das Problem gefunden werden, wessen Ersuchen gemäß der vorhandenen Verträge bearbeitet werden darf. Dürfen nur Anfragen aus dem jeweiligen Grenzgebiet beantwortet werden? Oder darf ein Ersuchen außerhalb des Grenzgebietes ebenso eine Auskunft erhalten? Wäre ein solches Ersuchen generell möglich oder muss dafür der „Eilfall“ vorliegen? Die Entscheidung hierfür hat der Koordinator auf der Grundlage verschiedener Rechtsgutachten getroffen, welche die Anwendung des Rechtshilfeergänzungsvertrags mit dem SDÜ in Einklang bringt. Nach der getroffenen Regelung werden Ersuchen aus dem Grenzgebiet im Eilfall und im Nicht-Eilfall beantwortet, Ersuchen außer-

13 Guille 2010 (FN 11), S. 28.

halb des Grenzgebietes wird nur stattgegeben, wenn es sich hierbei um einen Eilfall handelt. Letzteres wird nach dem SDÜ gehandhabt und gilt entsprechend für den gesamten Schengenraum. Ersuchen außerhalb des Grenzgebietes, die nicht eilig sind, werden vom Gemeinsamen Zentrum nicht beantwortet und müssen den normalen Geschäftsweg über die nationalen Zentralstellen beschreiten. Für diese beschriebene Arbeitsweise müssen die Mitarbeiter des Gemeinsamen Zentrums über interkulturelle Kompetenz, Wissen über das Nachbarland und vor allem die entsprechenden Sprachkenntnisse verfügen. Ohne diese Voraussetzungen zu erfüllen, wird die Zusammenarbeit schwierig, weshalb sie auch Einstellungskriterien darstellen. Nichtsdestotrotz gibt es einen internen Übersetzungsdienst. Auch wenn das Gemeinsame Zentrum Schwandorf noch eine verhältnismäßig junge Einrichtung ist, verfügt es bereits über etablierte Strukturen, die eine gelungene und effektive Zusammenarbeit gewährleisten. Ursächlich hierfür ist vor allem, dass der überwiegende Teil der Mitarbeiter aus den dem Zentrum vorausgegangen Einrichtungen übernommen wurde, so dass Erfahrungen in der Aufgabenerledigung auf beiden Seiten der Grenze vorhanden waren.

4. Das Gemeinsame Zentrum Schwandorf – auf dem „kurzen Dienstweg“ zur Erleichterung bi- und multilateraler Kooperation in Europa

„Gemeinsame Zentren erscheinen angesichts von grenzüberschreitender Mobilität und Kriminalität sowie erheblichen Sprach-, Kultur- und Rechtsdifferenzen unerlässlich.“¹⁴ Vor allem die Informationsübermittlung schafft wichtiges Vertrauen und stärkt damit die Kooperation. Die Zusammenarbeit in Gemeinsamen Zentren verläuft insbesondere dann gut, wenn die daran beteiligten nationalen Einheiten ebenfalls gut zusammenarbeiten.¹⁵ Besonders positiv wirken sich im Fall Schwandorf die Erfahrungen aus, welche in den Vorläufer-Dienststellen gemacht wurden. Der Wert dieser gemeinsamen Erfahrungen erscheint nochmals in einem anderen Licht, wenn in diesem Zusammenhang berücksichtigt wird, dass in der Aufbauphase des Gemeinsamen Zentrums auch interne Reformen einiger am Zentrum beteiligten Behörden stattfanden.

Dem Gedanken, als Ansprechpartner und Dienstleister zu fungieren, entspricht die weite Auslegung der Verträge, auch Eilfall-Ersuchen außerhalb des Grenzgebietes zu bearbeiten. So wie sich die Kriminalität nicht mehr nur auf das Grenzgebiet beschränkt, muss sich auch die Informationsweitergabe nicht nur auf das Grenzgebiet beziehen. Nach welchen internen Abläufen das Gemeinsame Zentrum seine Rolle als Dienstleister wahrnimmt, beruht vielfach noch auf den Erfahrungen der Gemeinsamen Dienststelle in Furth im Wald und Petrovice, somit auf den bereits für jede Abteilung erstellten Ablaufplan. Ein Geschäftsverteilungsplan für das gesamte Zentrum muss erst noch erarbei-

14 *Bornewasser/Waage* 2009 (FN 4), S. 174; vgl. auch: Antrag der Abgeordneten Peter Hofelich u. a. SPD und Stellungnahme des Innenministeriums: Grenzüberschreitende Polizeiarbeit in Baden-Württemberg, S. 4, unter: http://www.landtag-bw.de/wp14/drucksachen/1000/14_1663_d.pdf, (04.04.2011).

15 *Guille* 2010 (FN 11), S. 29.

tet werden – eine Aufgabe, die sich der stellvertretende deutsche Koordinator des Gemeinsamen Zentrums Schwandorf für das Jahr 2011 gesetzt hat.

Im Hinblick auf Kontinuität in der Entwicklung einer solchen Institution ist ein alle zwei Jahre stattfindender Wechsel in der Führungsspitze schädlich. Regelmäßige Wechsel stellen zwar sicher, dass auch immer wieder neues Wissen von außen in die Organisation einfließt, jedoch lebt die bilaterale Kooperation vor allem über persönliche Kontakte und Vertrauen, Beides muss aufgebaut und gepflegt werden. Bei der jetzigen Regelung verlässt der Beamte den Posten, wenn die für die Kooperation notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden. Eine Verlängerung der Dienstzeit auf drei bis vier Jahre könnte dieses Problem beheben.

Abzuwarten bleibt, welche politische Einigung gefunden wird, damit das Ressortabkommen von beiden Seiten unterzeichnet werden kann. Eine mehr oder weniger getrennte Dienststelle zu haben, ist sicherlich als suboptimal zu bewerten. Dass aus der jetzigen Arbeitsstelle Petrovice ein Gemeinsames Zentrum werden könnte, ist demnach auch ein mögliches Szenario. Auch könnte Schwandorf als Standort für das Gemeinsame Zentrum zur Disposition stehen, liegt es doch nicht – wie andere Einrichtungen dieser Art – im unmittelbaren Grenzgebiet. Sollte ein solcher Wechsel tatsächlich vollzogen werden, wäre es für die eingespielten Abläufe wichtig, dass auch ein Großteil der Belegschaft mitzieht, haben doch die Erfahrungen früherer Dienststellen gezeigt, wie hoch der Stellenwert eines eingespielten Teams für die operative Kooperation zwischen den Kolleginnen und Kollegen beider Länder ist.

Da es vertraglich nicht geregelt ist, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausschließlich über das Gemeinsame Zentrum zu erfolgen hat, spricht es umso mehr für gelungene Kooperation und gute Arbeitsergebnisse, wenn die Anfragen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Grenzgebietes über die Jahre zunehmen. Außerdem greifen nach Aussage der interviewten Beamten auch immer mehr Behörden im Zuge der Amtshilfe in dringenden Fällen auf die Dienste des Gemeinsamen Zentrums zurück. So wendet sich beispielsweise das Kraftfahrt-Bundesamt an das Gemeinsame Zentrum, weil sich dort eine Führerscheinprüfung wesentlich schneller durchführen lässt als auf den bisher eingeschlagenen Wegen mit dem tschechischen Pendant. Hier würde der Vorgang voraussichtlich mehrere Wochen in Anspruch nehmen. Auch wenn das Zentrum selbst für das laufende Geschäftsjahr als Ziel ausgegeben hat, seinen Bekanntheitsgrad noch zu steigern, sprechen die hier beschriebenen Entwicklungen schon für einen erfolgreich beschrittenen Weg.

Chancen und Probleme der grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Zusammenarbeit am Beispiel von Zwillingstädten in Grenzgebieten

Jarosław Jańczak

1. Einführung

Die traditionelle Rolle von Grenzen, die in der Trennung des „Eigenen“ vom „Fremden“ bestand, unterlag einer Veränderung, die, im Fall der deutsch-polnischen Grenze auf eine Beschleunigung von Prozessen der europäischen Integration, der Osterweiterung und des Beitritts Polens zur Schengen-Zone zurückzuführen ist. Zu dieser Zeit wurde auf dem Gebiet der Grenzstudien der Anspruch erhoben, die Transformation von Grenzen im Sinne des *Bottom-up*-Prozesses statt des zuvor dominierenden *Top-down*-Prozesses zu erforschen.¹ Die Schlüsselfragen lauten: Welche Rolle spielen lokale Träger bei der Entwicklung und Unterstützung der Zusammenarbeit in der deutsch-polnischen Grenzregion nach dem Jahre 2004 bzw. 2007, also bei der geöffneten Grenze? Hat die Beschränkung der formellen Hindernisse eine Entwicklung der Zusammenarbeit vorangetrieben? Oder hat der Prozess der „Normalisierung der Grenze“ - nach einer bestimmten Zeit des Anstiegs des gegenseitigen Interesses - zu einer Fokussierung auf die eigenen regionalen Strukturen geführt?

Die Analyse wurde am Beispiel der geteilten deutsch-polnischen Zwillingstädte in Grenzgebieten (ZSG) durchgeführt. Aufgrund ihrer räumlichen und funktionellen Nähe gelten sie als Laboratorien der Europäischen Integration² und vor allem als Lackmuspapier der deutsch-polnischen Zusammenarbeit. Das theoretische Modell basiert auf dem Konzept des *town couple* vs. *double town*³ sowie auf dem Konzept der dreistufigen Zusammenarbeit. Zur Überprüfung des Modells wird die Auswertung der empirischen Studie (im Rahmen der qualitativen Untersuchungen wurden die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verantwortlichen Beamten untersucht), die in drei geteilten deutsch-polnischen Städten durchgeführt wurde, vorgenommen.

2. ZSG als Untersuchungsraum des Standes der deutsch-polnischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

ZSG sind – wie Alberto Gasparini sie definiert – „border town in which the border is a division but is also a factor reinforcing identity. The border is part of the town's every-

1 Newman, David 2003: Theorizing borders, in: Journal of Borderland Studies, Vol. 18, S.

2 Buursink, Jan 2001: The binational reality of border-crossing cities, in: Geo Journal, Nr. 54, S. 18.

3 Schultz, Helga 2002: Twin Towns on the Border as Laboratories of European Integration, F.I.T. Discussion Paper 04/2002, Frankfurt (Oder).

day life, with advantages and disadvantages".⁴ Die ZSG an der deutsch-polnischen Grenze stellen ein repräsentatives Beispiel für Kooperationsprozesse auf diesem Gebiet dar, was mit der Tatsache ihrer räumlichen und funktionellen Nähe sowie der hier sichtbaren Asymmetrie (unter anderem der Potentiale) verbunden ist. Wie Jan Buursink feststellt, "the closer the cities are, the more they experience each other's existence. They get involved into a situation of co-existence in which common problems and conflicting interests are experienced. Common problems ask for cooperation [...]".⁵ Hier bündeln sich alle im Grenzgebiet vorkommenden Phänomene, und hier sind sie wesentlich intensiver und sichtbarer, insbesondere was die Überwindung des peripheren Charakters von Grenzräumen betrifft. ZSG beanspruchen den Status *neuer Zentren*.⁶ Indem sie ihre frühere Funktion als *Ende des Territoriums* gegen die als *Brücken* und *Fenster zur Welt* eintauschten, beschlossen diese Städte in ihren Entwicklungsvisionen nach 1989, nach einer neuen Formel zu suchen, um die periphere Lage und die damit verbundenen Unbequemlichkeiten in der Entwicklung zu überwinden. Im Integrationskontext werden sie zu *Laboratorien der Integration*.⁷

Deutsch-polnische ZSG stellen ein Beispiel geteilter Städte dar, wo infolge der Grenzverschiebung am rechten Ufer der Oder und Neisse polnische Äquivalente für deutsche Städte errichtet wurden. Dazu zählen Frankfurt (Oder) – Slubice, Guben-Gubin sowie Görlitz-Zgorzelec.⁸

3. Determinierende Faktoren für die Zusammenarbeit in Zwillingstädten an Grenzen

Jan Buursink nennt drei Elemente einer effektiven, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: (1) komplementäre Strukturen, die die Zusammenarbeit, insbesondere vor dem Hintergrund der Liberalisierung des Grenzregimes erleichtern; (2) das Aufgreifen gemeinsamer Probleme, also gemeinsame Ziele; (3) die Übertragung des integrativen Ethos auf eine lokale Ebene.⁹ Gleichzeitig konstatiert er, dass eine vollständige Reintegration der Städte (die Schaffung einer Stadt) unmöglich ist. Ein reales Ziel sollte daher zum einen die Integration der Infrasktruktur, zum anderen die daraus folgende soziale Integration sein, die auf einer wachsenden Kontaktfrequenz

4 Gasparini, Alberto 1999-2000: European Border Towns as Laboratories of Differentiated Integration, in: ISIG Quarterly of International Sociology. Borders in Europe. How Life is Lived in Border Towns, Border Regions and Border Cultures, Jahr VIII-IX, Nr. 4 December – 1 February, S. 4.

5 Buursink 2001 (Fn.2), S. 9.

6 Zago, Moreno 1999- 2000b: Border between Ekstern and Western Europe: Cooperation Old and New, Cooperation with and without Walls, in: ISIG Quarterly of International Sociology, Nr 4, S. 2).

7 Kaczmarek, Jerzy 2001: Euromiasto Gubin-Guben – model zjednoczonej Europy?, in: Leszkowicz-Baczyński, Jerzy (Hrsg.): Transgraniczność w perspektywie socjologicznej, Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe, S. 369.

8 Anderson, Sheldon 2001: A Cold War in the Soviet Bloc: Polish-East German Relations 1945–1962, Boulder.

9 Buursink 2001 (Fn. 2), S. 9.

beruht.¹⁰ Die Zusammenarbeit wird von den Stadtverwaltungen initiiert, die sie leiten und festigen möchten. Die Ideen der Beamten rufen nicht immer ein ähnlich großes Interesse der Bewohner hervor. Häufig ist das Niveau ihres Engagements unvergleichlich niedriger.¹¹ Worin besteht also das Phänomen des Engagements der Kommunen?

Institutionen der lokalen Selbstverwaltung sind Ausdruck der Selbstbestimmung lokaler Gemeinschaften im Bereich ihrer Bedürfnisbefriedigung. Aufgrund ihres Wahlcharakters sind sie jedoch auch ein politisches Spielfeld. Kommunen werden alle vier Jahre in lokalen Wahlen zur Rechenschaft gezogen. Sie sind auch Teil breiterer politischer Strukturen (z.B. Parteistrukturen). Wodurch wird ihre Wählbarkeit beeinflusst? Vor allem durch effektive Bedürfnisbefriedigung der Bewohner sowie ein positives Image. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglicht es, diese Effektivität zu steigern und das Image zu verbessern. Gleichzeitig üben auch äußere Bedingungen Einfluss auf konkrete Kooperationsstrategien und auf die Erzielung von Nutzen aus. Im Falle des deutsch-polnischen Grenzgebietes sind bedeutende Differenzen zwischen der Zeit vor 2004 (Betonung der Integration der Staaten und ihr europäisches Ausmaß, Dominanz symbolischer Elemente und finanzieller Erleichterungen) und der Zeit danach (Zeit der Normalisierung und der positiven Integration, die relevante Resultate betont, sowie die Dominanz konkreter Effekte und Handlungen auf überwiegend lokaler Ebene) zu verzeichnen. Hinzu kommt, dass Kooperationsstrategien von Unterschieden zwischen den Verwaltungsstrukturen und den Bewohnern determiniert sind, was deren Bereitschaft, sich zu engagieren, anbelangt. Erstere dominieren sowohl in der Vorbeitrittszeit als auch unter den Bedingungen der Mitgliedschaft (Schema 1). Das Engagement der Bewohner kam später zum Vorschein.

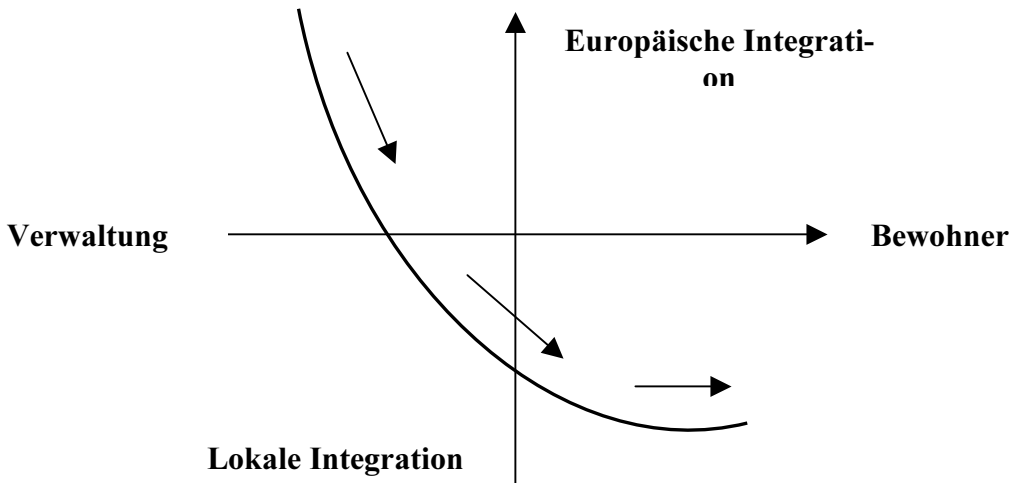
Die beobachtete Veränderung des Modells der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der ZSG beruht auf dem Übergang von der europäischen Dimension (gekennzeichnet durch hohen politischen Symbolismus, starke politische Unterstützung sowie finanzielle und politische Inspiration von oben,¹² im Einklang mit der *Top-down*-Logik) zur lokalen Integration (basierend auf tatsächlichen grenzüberschreitenden Bedürfnissen, wo lokale Akteure der Verwaltung aber auch Bewohner eine Schlüsselrolle spielen – hier dominiert das Modell *Bottom-up*).

10 Ebenda.

11 Ehlers, Nicole/Buursink, Jan/Boekema, Frans 2001: Introduction. Binational cities and their regions: From diverging cases to a common research agenda, in: GeoJournal, Nr. 54, S. 1.

12 Szydłak, Krzysztof 2009: Euroregiony a środki pomocowe Unii Europejskiej przeznaczone na rozwój współpracy transgranicznej, in: *Ślugocki, Waldemar (Hrsg.): Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, Warschau.

Abbildung 1. Modell der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in deutsch-polnischen Zwillingsstädten



Quelle: Eigene Konzeption

Gleichzeitig sind Verwaltungsstrukturen Inspiratoren grenzüberschreitender Handlungen, weil sie Vorteile erkennen und aufkommende Chancen zu nutzen wissen. Anfangs war dies die Rolle symbolischer Laboratorien und europäischer Mittel, mit der Zeit die der komplexen Entwicklungsstrategien. Allerdings werden in immer höherem Maße die Bewohner zu Teilnehmern und sogar zu Motoren der unternommenen Handlungen.

Die weitere Analyse bietet einen Überblick über die Kooperationsformen der ZSG in der Zeit vor 2004 und danach. Hierbei werden die Veränderungen des Kooperationskontextes berücksichtigt. Die Klassifikation der Kooperationsformen basiert auf der Einteilung von Helga Schultz, die davon ausgeht, dass ZSG in der Praxis die Form eines Städtepaars (*town couple*) oder einer Doppelstadt (*double town*) annehmen. Im ersten Fall ist von Rivalität, im zweiten von Zusammenarbeit zu sprechen.¹³ Darüber hinaus gibt es drei Stufen der Zusammenarbeit: Die erste umfasst die Umsetzung einzelner gemeinsamer Projekte. Die zweite beruht auf der Schaffung von Strukturen einer systemhaften Zusammenarbeit in allen Bereichen der Stadtpolitik. Die dritte besteht in der Schaffung gemeinsamer Institutionen, welche die Stadt vereinen.¹⁴ Alberto Gasparini spricht von einer Integration der Zwillingsstädte (Sektor für Sektor), die in fortgeschrittener Form zu der Integration in eine verbundene Stadt führt.¹⁵

¹³ Schultz 2002 (Fn. 3), S.4

¹⁴ Ebenda, S. 34.

¹⁵ Gasparini 1999-2000 (Fn. 4), S. 5.

4. Einzelne Projekte

Während der Vorbeitriffszeit schien die Zusammenarbeit der Zwillingstädte in Grenzgebieten von (formal gesehen) gemeinsamen Projekten dominiert zu sein. Die Zwillingstädte kooperierten sehr gut im Bereich der Sektorpolitik.¹⁶ Obwohl die Projekte nicht selten auf vorher festgelegten gemeinsamen Strategien beruhten, war ihre Vorbereitung in der Praxis sehr oft mit einer vorläufigen Verfügbarkeit finanzieller Mittel für nach innen gerichtete Handlungen (die praktisch nichts mit der Grenze zu tun hatten) und/oder für Aktivitäten, die einen symbolischen Handlungscharakter besaßen (der die Erfolge der deutsch-polnischen Zusammenarbeit bekundete), verbunden. Die grenzüberschreitende Komponente diente lediglich der Begründung des Projekts und hatte in Wirklichkeit einen Fassadencharakter. Die Beteiligung der Stadt auf der anderen Grenzseite beschränkte sich sehr oft auf Partnerschaftsbeteuerungen, die notwendig für die Bewilligung von – insbesondere europäischen – Hilfsmitteln waren. Eine ganzheitliche Entwicklungsvision wurde praktisch nicht realisiert.

Die Städte kooperierten meist in den Bereichen Kultur, Bildung, Infrastruktur und Transportwesen. Die ersten zwei Bereiche erfüllten eine symbolische Rolle, indem sie die Erfolge deutsch-polnischer Zusammenarbeit aufzeigten. Sie beruhten meist auf einer gemeinsamen Organisation von Konzerten, Festivals, Ausstellungen, etc. Letzere betrafen größtenteils das eigene Landesinnere. In den ZSG wurden viele infrastrukturelle Projekte ins Leben gerufen, die angeblich die Bedürfnisse beider Städte befriedigten. Allerdings schufen nur ganz wenige von ihnen eine gemeinsame Infrastruktur. Zu den Ausnahmen zählen Guben und Gubin, wo 1998 eine gemeinsame Kläranlage entstanden ist, die beide Städte bedient,¹⁷ sowie Frankfurt (Oder) und Slubice, die 2003 das Projekt „Europagarten“ in Angriff genommen haben, dessen Ziel in der Schaffung und Revitalisierung von Parks bestand, die den Einwohnern Erholung bieten.¹⁸ Ferner hat dieses Städtepaar in den Jahren 2003 bis 2004 beschlossen, die erste grenzüberschreitende Straßenbahnlinie Europas zu errichten.¹⁹ Bis zum Jahr 2005 haben Selbstverwaltungen das Projekt vorbereitet, und sowohl eigene Mittel als auch die der EU dafür reserviert (75% der Kosten sollte das Programm INTERREG III A decken).²⁰ Im Jahr 2006 jedoch haben die Bewohner von Frankfurt (Oder) das Projekt im Rahmen eines konsultativen Referendums (mit einer niedrigen Frequenz) abgelehnt. Die Bewohner von Slubice vertraten ähnliche Einstellungen.²¹ Die Einwohner betrach-

16 *Jańczak, Jarosław* 2009: Cross-border governance jako koncepcja wspólnego zarządzania miastem podzielonym. Efektywność w warunkach członkostwa w UE, in: *Jańczak, Jarosław/Musiał-Karg, Magdalena (Hrsg.): Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?*, Toruń.

17 Wspólne inwestycje, in: *Wiadomości Gubińskie*, Nr. 12/2008.

18 *Asher, Andrew D.* 2005: Bridging the Divide? Europeanization, Transnational Consumption, and Ethnic Identity in a European City, University of Illinois EUC Working Paper, Volume 5, Nr. 1.

19 Tramwajem przez granicę, in: *Gazeta Słubicka*, Nr. 11/2002.

20 *Włodek, Robert* 2005: Krótka historia naszego tramwaju. Nie Pojedzie!, in: *Pogranicze lubuskie*, Nr.1.

21 *Asher* 2005 (Fn. 18).

teten die Straßenbahn als unnötige und recht teure Idee, die Verwaltungen hingegen als großartiges Symbol einer effektiven Zusammenarbeit.

Mitarbeitern der Selbstverwaltungen zufolge war der grenzüberschreitende Effekt in den gemeinsamen Projekten bis 2004 sehr begrenzt. Grenzüberschreitende Planung würde eine Anpassung der Handlungen an die Ziele erfordern, und nicht umgekehrt. Gleichzeitig fehlte es an gemeinsamen Zielen und an der Determination, diese Organismen als Doppelstädte und nicht als zwei Städte zu behandeln (trotz der in zahlreichen Handlungen beworbenen Bezeichnungen: „Doppelstadt Frankfurt (Oder) – Slubice“, „Europa-Stadt Görlitz-Zgorzelec“, „Europa-Stadt Guben-Gubin“. Letztendlich fehlte es an engagierten Bewohnern, die ihre Bedürfnisse artikulierten.²²

5. Strukturen einer systemhaften Zusammenarbeit

Die bisher beschriebene Zusammenarbeit war das Ergebnis individueller Handlungen, die aus einzelnen Ideen, existierenden Möglichkeiten externer Finanzierung sowie politischen Einflüssen resultierten. Veränderungen, die sich nach 2004 vollzogen, beruhten auf der Abwendung von dieser Herangehensweise und der Hinwendung zu einer systemhaften Orientierung. Diese ist nicht mehr auf vorläufige Projekte, sondern auf langfristiges Erreichen strategischer Ziele und die Schaffung systemhafter Lösungen ausgerichtet. Anstatt einen gemeinsamen Kindergarten zu bauen, wird ein gemeinsames Bildungssystem entworfen. Anstelle von Straßenbahnprojekten wird ein gemeinsames Kommunikationssystem diskutiert.²³ Dies ist auf den Übergang von einer symbolischen zu einer praktischen Integrationsdimension und auf den Versuch, wirkliche Bedürfnisse ganzheitlich zu befriedigen, zurückzuführen. Hierbei wird das grenzüberschreitende Potential ausgeschöpft (anstelle vorgetäuschter Handlungen, die auf die „eigene Seite der Grenze“ gerichtet sind). Es ist aber auch mit einer veränderten Logik europäischer finanzieller Unterstützung²⁴ und mit der Bereitschaft der Einwohner, sich in höherem Maße für die Zusammenarbeit zu engagieren, zu begründen.

22 Interview mit Mitarbeitern der Stadtverwaltung im Februar 2011.

23 Ebenda.

24 In der Logik der EU-Finanzierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen sind generelle Tendenzen festzustellen. Der Übergang von Phare CBC zu INTERREG eröffnete neue Finanzierungsmöglichkeiten. 2004-2006, waren im Rahmen von INTERREG III A realisierte Projekte, hauptsächlich sog. „einfache Projekte“ (realisiert von einem Nutznießer auf einer Seite der Grenze), oft beschränkte sich die Teilnahme des Partners auf eine gemeinsame Vorbereitung des Projekts. Nur 5% der Projekte wurden gemeinsam realisiert. Der grenzüberschreitende Effekt wurde oft bezweifelt, obwohl für die westliche Grenze 49% der Mittel bestimmt wurden. Gleichzeitig wurden 57% der Projekte von Gemeinden organisiert, die Projekte grundlegender Infrastruktur bevorzugten. Im Programm europäische territoriale Zusammenarbeit 2007-2013 wurde der grenzüberschreitende Effekt neu definiert. Dies erforderte eine gemeinsame Vorbereitung, Realisierung und/oder Finanzierung sowie ein gemeinsames Projekt-Personal. Somit wurde der grenzüberschreitende Effekt rigoristischer kontrolliert. *Dolzbłasz, Sylwa/Raczyk, Andrzej* 2010: Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE, Warschau, S. 74-76, 82, 143-144, 159-160.

Ab 2004 war in den geteilten Städten eine evidente Verlangsamung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu beobachten. Die zwischenstaatliche Integrationsleistung ging mit einer Veränderung der Atmosphäre und des rechtlich-finanziellen Rahmens der Kooperation einher. Das Jahr 2004 bedeutete eine Normalisierung der grenzüberschreitenden Kooperationsbeziehungen.²⁵ Die Erweiterung der Schengen-Zone hatte eine (fast) vollständige Normalisierung der Grenze zur Folge, vor allem weil mentale Kooperationsbarrieren verringert und somit Raum für eine grundlegende Zusammenarbeit geschaffen wurde. Eine ähnliche Wirkung ist dem Jahr 2011 und der bevorstehenden Öffnung des Arbeitsmarktes zuzuschreiben. Die Herausforderung besteht darin, die mit dem freien Personenverkehr verbundene Entwicklungschance zu nutzen.²⁶

Äußere Bedingungen unterlagen Veränderungen, daher sind nicht vereinzelte Projekte von Bedeutung, sondern gemeinsame Pläne, Visionen und Strategien. Beachtenswert ist, dass Entwicklungsziele einen immer größeren Stellenwert als Kooperationsanreiz einnehmen. Es stellt sich heraus, dass es in manchen Bereichen besser ist, mit der deutschen bzw. polnischen Seite zusammenzuarbeiten (nicht unbedingt mit der „eigenen“ Zwillingstadt, sondern manchmal mit anderen im Grenzgebiet liegenden Partnern, die über einen entsprechenden Hintergrund und Entwicklungspotential verfügen).²⁷

Unter den neu dominierenden Themen scheint es, dass nicht mehr die innere Infrastruktur oder die symbolisch gekennzeichnete Zusammenarbeit, sondern Investoren und Investitionen (ihre Gewinnung und Aufrechterhaltung) die wichtigste Entwicklungsform in den Plänen der ZSG darstellen. Paradoxerweise konkurrieren die Städte kaum miteinander. Stattdessen ergänzen sie eher ihre Potentiale, indem sie ein *double town* anstelle eines *town-couple* schaffen.²⁸ Dies erfolgt aufgrund einer Asymmetrie der Potentiale, aber auch aufgrund der Konkurrenz mit anderen

25 Davor unterlagen sie einem starken staatlichen und politischen Druck sowohl in Deutschland (Imperativ der friedlichen Zusammenarbeit mit Nachbarn) sowie in Polen (Zugehörigkeit zur westlichen Weltgemeinschaft).

26 Die mit der Öffnung des Arbeitsmarktes verbundenen Erwartungen haben trotz des gemeinsamen Entwicklungszieles der ZSG nationale Unterschiede. Polnische Städte wollen „Tore“ zum deutschen Arbeitsmarkt sein. Sie wollen, dass sich Polen aus dem Landesinneren in ihnen niederlassen, aber in Deutschland arbeiten. Deutsche Städte wollen, dass sich Polen (am besten in den erwünschten Berufen qualifiziert) auf ihrem Gebiet niederlassen. Sie verfügen einerseits über ein reiches Wohnangebot (sehr begrenzt auf der polnischen Seite), erwarten aber deutlich höhere Ausgaben, die notwendig für die Bezahlung ihres BP sind.

27 Interview mit Mitarbeitern der Stadtverwaltung im Februar 2011.

28 Deutsche Grenzstädte wissen, dass sie nicht allen Erwartungen potentieller Investoren im Bereich Arbeitskosten, Qualität des Personals, dominierender Spezialisierungen etc., gerecht werden können.

Regionen.²⁹ Darüber hinaus spielen personelle Veränderungen in den Verwaltungsstrukturen eine bedeutende Rolle.³⁰

Im weiteren Teil wird ein Überblick über die Kooperationsformen in den analysierten Städten geboten, der die oben beschriebenen Prozesse veranschaulicht.

5.1 Slubice - Frankfurt

Slubice und Frankfurt (Oder) realisieren im Zeitraum 2009 bis 2012 das Projekt „Gemeinsames Ausbildungsnetzwerk für Investitionen der Wirtschaft in der deutsch-polnischen Grenzregion Frankfurt (Oder)/Slubice. Die Finanzierung (800.000 Euro) erfolgte aus Mitteln des „Operationellen Programms zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit – Polen (Wojewodschaft Lubuskie) – Brandenburg 2007-2013 im Rahmen der ‚Europäischen territorialen Zusammenarbeit‘ (EtZ)“. Ziel des Projekts ist Wirtschaftswachstum durch „grenzübergreifende Zusammenarbeit von Wirtschaftspartnern in Frankfurt (Oder) und Slubice zugunsten einer Initiierung neuer Investitionen und neuer Arbeitsplätze [sowie] die Steigerung des Innovationsniveaus und der Zusammenarbeit deutscher und polnischer Unternehmen in der Grenzregion“. Aus demselben Programm wird im Zeitraum 2009 bis 2012 das Projekt „Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit in der Europäischen Doppelstadt Frankfurt (Oder) – Slubice und Entwicklung eines deutsch-polnischen Kompetenz- & Kooperationszentrums (K&K) als Muster der neuen Generation der grenzübergreifenden Kooperation“ finanziert (1,8 Millionen Euro). Sein Ziel ist die „Schaffung einer gemeinsamen Politik- und Wirtschaftsregion im Bereich des deutsch-polnischen Grenzgebietes“.³¹

Eines der wenigen harten (infrastrukturellen) Projekte heißt: „Auf den Fundamenten gemeinsamer Geschichte die Zukunft aufbauen – Bau des Deutsch-Polnischen Zentrums Bolfrashaus in Frankfurt (Oder) und des Aussichtsturms Kleistturm in Slubice“. Dieses Projekt wird in den Jahren 2011 bis 2014 realisiert (sechs Millionen Euro). Die geschaffene Infrastruktur soll einen wirklich grenzüberschreitenden Charakter haben und der systemhaften Zusammenarbeit dienen.

29 Das Dilemma besteht darin, dass der Investor keine andere als die polnische Grenzregion wählt (z. B. Krakau oder Posen), sondern im Grenzgebiet investiert, unabhängig davon, ob auf der polnischen oder deutschen Grenzseite. Quelle: Interview mit Mitarbeitern der Stadtverwaltung im Februar 2011.

30 Anstelle von Visionären treten Pragmatiker mit wirtschaftlichem Hintergrund. Dies kann man nach Wahlen u. a. in Slubice und Frankfurt (Oder) im Jahr 2010 beobachten. Der Management-Ansatz schließt Symbolik als Begründung nicht aus. In Verwaltungsstrukturen erscheinen immer häufiger Absolventen der Europa-Universität Viadrina (Universität mit Sitz in Frankfurt (Oder) und Slubice mit europäischem Bildungsprofil), die die Sprache des Nachbarn beherrschen und seine Kultur, sein Rechtssystem etc. kennen.

31 Wie Organisatoren aufzeigen, entstehen „Weltoffenheit, Mehrsprachigkeit, die spezielle Bildungssphäre VIADRINA, Zukunftsorientierung und Dynamik, Familienfreundlichkeit – kurz eine europäische Musterstadt, die kulturell-sportliches Zentrum der Euroregion Pro Europa Viadrina ist, dank der Koordinaktion vieler Handlungen durch die sich zwischen Slubice und Frankfurt (Oder) befindende „Interkommunale Koordinierungsstelle“. Diese ist der dauerhaften Koordination und aktuellen Handlungen gewidmet.

Ein anderes Beispiel ist „Bildung ohne Grenzen – Schaffung des deutsch-polnischen Vorschulbildungssystems samt der Infrastruktur“ (zwei Millionen Euro), realisiert im Zeitraum 2010 bis 2013. Hier „wird die Gemeinde Slubice als Projektleiter einen neuen Kindergarten mit sieben Niederlassungen errichten, während die Stadt Frankfurt (Oder) als Projektpartner den Dachboden im Kindergarten „Eurokita“ zu Bildungszwecken ausbauen wird. Das gemeinsame Projekt sieht auch eine Reihe „weicher“ Aktivitäten vor, wie sprachliche und pädagogische Schulungen für deutsche und polnische Lehrer, eine Reihe von Veranstaltungen in beiden Kindergärten, Familienfeiern u.ä.“ Die Infrastruktur soll folglich der Entstehung eines gemeinsamen Betreuungssystems für Kinder dienen. Beide Städte realisierten ebenfalls das Projekt „EGTC – Expertising Governance for Transfrontier Conurbations“, im Rahmen des Operationsprojektes Urbact II. Sein Ergebnis war die Entstehung des „Frankfurt-Slubicer Handlungsplan 2010-2020“.³²

Im Falle des Straßenbahnprojekts ist ebenfalls eine Veränderung – ähnlich der bereits beschriebenen Richtung – eingetreten. Die neuen Bürgermeister von Slubice und Frankfurt (Oder) konzentrieren sich in ihrer Zusammenarbeit auf den Stadtverkehr. Die Idee der Straßenbahn ist in den neuen Visionen kein symbolisches, sondern ein angewandtes Projekt. Natürlich ist seine externe Finanzierung mit einer symbolischen Rolle verbunden, jedoch hat die zwischenstädtische Debatte ein neues Format angenommen, das in der Ausarbeitung eines grenzüberschreitenden Stadtverkehrs anstelle einer grenzüberschreitenden Straßenbahnlinie besteht. Darüber, ob eine Straßenbahn oder eine Buslinie errichtet werden soll, sollen hauptsächlich pragmatische Voraussetzungen und die Ergebnisse von Auftragsanalysen entscheiden. Das Ziel besteht in einer Lösung mit Systemcharakter.³³

5.2 Guben-Gubin

2009 bis 2010 realisierte Guben im Rahmen der EtZ das Projekt „Grüner Pfad Guben-Gubin“ (zwei Millionen Euro). Beide Städte wurden mit Hilfe einer Spazierstrecke verbunden. Ein weiteres 2009 realisiertes Projekt war die „Touristische Bewirtschaftung der Theaterinsel in der Eurostadt Guben/Gubin“ (ca. eine Million Euro). In seinem Rahmen wurde die Stadtinsel (die physisch zwischen beiden Städten liegt) revitalisiert und zu einem Treffpunkt für Bewohner beider Städte umgestaltet. Im gleichen Jahr wurde die „Modernisierung des Erholungs-, Weiterbildungs- und Trainingszentrums“ im Wert von 350.000 Euro durchgeführt. Ziel war es, eine Infrastruktur von Fußballplätzen für Mittelschulen zu schaffen.

2009 wurde das Projekt „Grenzübergreifende Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation im Rahmen der Etablierung einer grenzübergreifenden integrierten Stadtentwicklung“ abgeschlossen. Dahinter „verbirgt sich die Idee, der Vision EINER Doppelstadt mit EINEM städtischen Zentrum in der Region ein Stück näher zu kommen“.

32 Musiał-Karg Magdalena 2009a: Slubice-Frankfurt (Oder): Cooperation in a Divided City on the Polish-German Border, in: *Jańczak, Jarosław (Hrsg.): Conflict and Cooperation in Divided Cities*, Berlin, S. 161.

33 Interview mit Mitarbeitern der Stadtverwaltung im Februar 2011.

5.3 Görlitz-Zgorzelec

Im Jahr 2006 begann das von INTERREG III A finanzierte Projekt „Görlitz-Zgorzelec – Meine Stadt“. Es bestand aus Schulungen „für Lehrer mit dem Ziel, sie auf die im Projekt vorgesehenen Bildungsmaßnahmen für deutsch-polnische Gruppen vorzubereiten, die in Form von Workshops, Ausflügen und außerschulischen Aktivitäten, durchgeführt werden sollen“. Im Jahr 2008 finanzierte INTERREG das Projekt „Wir lernen sprechen – Kommunikationstraining“ mit dem Ziel, „die grenzübergreifende Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung, Kultur, und Schule zu festigen“.

Im Rahmen desselben Programms wurde 2006 mit der „Modernisierung des städtischen Sportstadions in Zgorzelec“ (über fünf Millionen Zloty) begonnen. In den Jahren 2005 bis 2007 erfolgte die „Modernisierung des Wasseraufbereitungswerkes – des Wasseraufbereitungs- und Versorgungssystems in Zgorzelec“ (im Rahmen des INTERREG III A Programms im Wert von 2,5 Millionen Zloty).

2009 begann das Projekt „InterKulturManagement. Kulturmanagement in sächsischen und niederschlesischen Schulen“ im Rahmen des Operationellen Programms der grenzübergreifenden Zusammenarbeit Sachsen – Polen 2007 bis 2013 und der EtZ. Im gleichen Jahr und aus der selben Quelle wurde das Projekt „Bürger für die Freiheit. Zivilcourage gegen Diktatur. Sachsen und Niederschlesien 1945-1989“ finanziert. Im Jahr 2010 begann das Projekt der Naturaussstellung „Via Regia – Straße der Arten“. Zgorzelec war hier lediglich Partner der Stadt Görlitz und die Mittel stammten aus dem oben genannten Programm. Im selben Jahr wurde mit dem Projekt „Zentrum für Extremsport in Zgorzelec“ begonnen, das aus der selben Quelle in Höhe von über 200.000 Euro finanziert wurde.

5.4 Tendenzen in der Schaffung von Strukturen der systemhaften Zusammenarbeit

Nach 2004 erfolgte in allen analysierten ZSG ein Übergang von der Arbeit an einzelnen Projekten mit einer praktisch internen Ausrichtung zu einer strukturellen Zusammenarbeit, die auf Visionen und Plänen langfristiger und grenzüberschreitender Projekte beruht. Vier Elemente sind charakteristisch für diese Veränderung:

Erstens: eine geringere Anzahl gemeinsamer Projekte, vor allem in den Jahren 2004 bis 2007. Die Veränderung der äußeren Bedingungen erforderte eine Anpassung der Städte an neue Realien. Erst seit 2007 ist eine Flut neuer grenzübergreifender Projekte sichtbar.

Zweitens: das Auftauchen weicher Projekte („human capital projects“) mit einem hohen Budget. Davor haben Städte infrastrukturelle Projekte bevorzugt, während weiche Projekte geringe Kosten hatten. Anstelle billiger und symbolischer Handlungen wird gegenwärtig das Augenmerk auf die Schaffung weicher Strukturen der Zusammenarbeit gelegt – vor allem im Bereich einer gemeinsamen wirtschaftlichen Entwicklung, der Anziehung von Investoren, Touristik und gemeinsamer Bildung.

Drittens: das Aufkommen bedeutender europäischer Hilfsfonds – vor allem auf polnischer Seite – hatte zur Folge, dass grenzübergreifende Zusammenarbeit ein wirkliches Ausmaß angenommen hat, und nicht nur eine Begründung für die Realisierung interner

Ziele darstellte. Dadurch wurde die Qualität des grenzübergreifenden Effekts verbessert. In der Struktur der von polnischen Grenzstädten realisierten Projekte werden gegenwärtig nur etwa ein Viertel der gemeinsamen Projekte zusammen mit dem deutschen Partner verwirklicht.

Viertens: die Rolle der Bewohner und der von ihnen geschaffenen Nichtregierungsorganisationen hat zugunsten einer Zusammenarbeit mit Systemcharakter außerordentlich zugenommen. Die im Jahr 2005 von Sabine Zillmer in deutschen Städten durchgeführten Forschungen haben aufgezeigt, dass frühere grenzübergreifende Projekte, die von administrativen Strukturen gemäß der *Top-down* Logik organisiert wurden, minimale Bedeutung für die Schaffung einer positiven Einstellung gegenüber der Nachbarn auf der anderen Flussseite hatten.³⁴ Mit der Zeit haben zahlreiche Bürgerinitiativen jedoch einen festen Platz im Konsultationssystem der grenzübergreifenden Zusammenarbeit eingenommen. Es kam folglich eine starke Struktur gemäß der *Bottom-up* Logik zustande, nicht nur was die Beziehungen zwischen lokalen und zentralen Strukturen betrifft, sondern auch zwischen der Administration und den Bewohnern. In Frankfurt (Oder) und Slubice gibt es die Vereine (je einen in jeder Stadt mit demselben Organisations- und Programmprofil) *Slubfurt* (gegründet im Jahr 1999), die sich aktiv für die soziale Integration der Bewohner beider Städte engagieren und die Einheit des geteilten städtischen Organismus betonen. *Gubien* ist eine Organisation, die in Gubin und Guben auf ähnliche Weise funktioniert. Durch ihren Namen und ihre Tätigkeit betonen beide die Vision eines *double town* anstelle eines *town-couple*.³⁵

6. Gemeinsame Institutionen

Deutsch-polnische ZSG haben in den letzten zwei Jahrzehnten den Versuch unternommen, eine semi-institutionelle politische Gemeinschaft zu schaffen. Obwohl es im polnischen als auch deutschen Rechtsraum keine Möglichkeiten der gemeinsamen Entscheidungsfindung gab, wurde versucht, konsultative Organe zu schaffen und häufige Kontakte der Beamtenstrukturen zu initiieren. Die Vorbeitrittszeit war durch viele symbolische gemeinsame Deklarationen und Standpunkte gekennzeichnet. Die Städte schufen konsultative Organe, Stadträte hielten gemeinsame Sitzungen ab,³⁶ thematische Kommissionen kamen zusammen.³⁷ In diesem Zeitraum basierten die Initiativen vor allem auf einem symbolisch-deklarativen Charakter, jedoch schufen sie ein Forum des täglichen Kontaktes zwischen den Stadtstrukturen. Nach 2004 ist den meisten Städten

34 Zillmer, Sabine 2005: Chances for German-Polish Cooperation – A German Point of View, Working Paper of Leibnitz-Institut for Regional Development and Structural Planing, Erkner, S. 9-12.

35 Musiał-Karg Magdalena 2009b: Slubfurt i Gubien jako nowa jakość kreowania miast podzielonych, in: Jańczak, Jarosław/Musiał-Karg, Magdalena (Hrsg.): Pogranicze polsko-niemieckie po 2004 roku. Nowa jakość sąsiedztwa?, Toruń, S. 252-256.

36 VIII Sesja Wspólna Rad Miejskich Ślubice-Frankfurt n/O, in: Gazeta Ślubicka, Nr 20/2001.

37 Musiał-Karg, Magdalena 2010: Współpraca transgraniczna w Europie na przykładzie doświadczeń regionów i miast przygranicznych, in: Jańczak, Jarosław/Musiał-Karg, Magdalena/Wojnicz, Luiza (Hrsg.): Pogranicze polsko-niemieckie na tle granic i pograniczy europejskich, Poznań, S. 165-166.

eine Zunahme von Begegnungen und Abteilungen zu beobachten, die verantwortlich für bestimmte Problemlösungen und für die Ausarbeitung konkreter Strategien sind. Experten ersetzen die politische Ebene.

7. Fazit

Die Analyse des Standes der deutsch-polnischen Zusammenarbeit am Beispiel der ZSG verdeutlicht, dass die letzten zwei Jahrzehnte einen Zeitraum intensiver Veränderungen des Kooperationskontextes sowie seiner dominierender Formen darstellten. Lokalen Akteuren wurde eine Schlüsselrolle in der Gestaltung der Kooperation nach 2004 zuteil. Dies erfolgte gemäß der *Bottom-up* Logik und auf zumindest zwei Ebenen: erstens, auf Ebene der Kommunen (in Hinsicht auf die deutsche und polnische Politik), zweitens auf Ebene der Bewohner und ihrer Organisationen (in Hinsicht auf Kommunen). Auf diese Weise wurde der in der Vorbeitrittszeit charakteristische dominierende Kontext der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit (mit Konsequenzen für die Grenze in Form von *Top-down*) ersetzt. Die Abschaffung von mit der Grenze verbundener Barrieren bewirkte eine vorübergehende Schwächung der Zusammenarbeit und danach ihre Intensivierung in neuer, systemhafter Form. Das Ergebnis ist ein wirklicher grenzübergreifender Charakter der Zusammenarbeit, der auf einer sich erweiternden Interessensgemeinschaft basiert. Jan Buursink zufolge sind sich ZSG ihres in immer höherem Maße hinsichtlich sich selbst komplementären Charakters (trotz nach wie vor sichtbarer Asymmetrien) sowie einer Problem- und Interessensgemeinschaft bewusst. Die Konzentration auf die Infrastruktur führt zu sozialer Integration und das Engagement der Behörden wird langsam durch das soziale Engagement (oder zumindest das soziale Verständnis) ergänzt. Die Städte konkurrieren eher nicht miteinander, sondern stellen in höherem Maße *double towns* dar. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die dargestellten Gesetzmäßigkeiten mit stärkerer oder schwächerer Intensität charakteristisch für das ganze deutsch-polnische Grenzgebiet sind.

Die EU-Strategie für den Donaauraum: Ziele erreichen, indem man Probleme umschifft

Katrin Böttger

1. Einleitung¹

Die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR) soll nach der Zustimmung des Europäischen Rates im Juni 2011 die Entwicklung der Donauregion durch die Zusammenarbeit zwischen den Anrainerstaaten verbessern. Diese umfassen von der Quelle bis zur Mündung, d.h. vom „Schwarzwald bis zum Schwarzen Meer“ 14 Anrainerstaaten, von denen acht EU-Mitglieder sind (Deutschland, Österreich, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Bulgarien und Rumänien). Die anderen sechs sind entweder Beitrittskandidaten (Kroatien, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro) oder kooperieren mit der Europäischen Union (EU) im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (Ukraine, Moldau).² Während die Donau an manchen Abschnitten Grenzfluss ist (so zwischen Rumänien und Bulgarien), liegt sie an anderen Abschnitten mitten in den Staaten und ihr Verlauf kreuzt Hauptstädte wie Wien und Budapest.

Die Donaustrategie ist eine makroregionale Entwicklungsstrategie nach dem Vorbild der Strategie für den Ostseeraum, wobei die EU eine Makroregion als ein „Gebiet, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst, aber genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen“,³ definiert. Die Zusammenarbeit in der Region soll auf den gemeinsamen Herausforderungen und Möglichkeiten, der gemeinsamen Geschichte und Zukunft basieren.⁴ Hierbei wird das Grundprinzip der „drei Nein“ verfolgt, das besagt, dass für makroregionale Strategien weder neue EU-Finanzinstrumente, noch neue EU-Strategien oder Gesetzgebungen geschaffen werden.⁵ Stattdessen bildet die Donaustrategie den Rahmen für zahlreiche Kooperationen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit.⁶

-
- 1 Die Autorin dankt Christoph Kornes und Dorothee Pätzold für die Unterstützung bei der Abfassung des Artikels.
 - 2 *Europäische Kommission* 2009: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM (2009) 248 endgültig, unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282009%290248_/com_com%282009%290248_de.pdf (02.02.2011).
 - 3 Ebenda.
 - 4 Vgl. die einleitende Darstellung der Donaustrategie auf der Website der Europäischen Kommission unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/programmes_en.htm (02.02.2011).
 - 5 *Ungarischer Vorsitz des Rates der Europäischen Union* 2011: Rat erteilt Strategie für die Donauregion seinen Segen, unter: <http://www.eu2011.hu/de/rat-erteilt-strategie-fur-die-donauregion-seinen-segen> (26.04.2011).
 - 6 In der Förderperiode von 2007 bis 2013 weisen fast die Hälfte aller Programme für die territoriale Zusammenarbeit einen Bezug zum Donaauraum auf. Konkret laufen 41 von den insgesamt 94 Pro-

Im Folgenden soll dargestellt werden, wie es den Initiatoren und Befürwortern der Kooperation im Donaauraum gelungen ist, durch Verzicht auf neue Institutionen, neue Gesetze und zusätzliche Finanzmittel Widerstände zu vermeiden und durch Einbindung einer Vielzahl von Akteuren auf allen Ebenen von Nichtregierungsorganisationen und Gemeinden bis hin zu Staats- und Regierungschefs diese niedrigschwellige, makroregionale Initiative erfolgreich durchgesetzt zu haben. Hierzu wird zunächst die Entstehungsgeschichte der Donaustrategie nachgezeichnet (Kapitel 1), um danach ihre Kooperationsbereiche und Ziele darzustellen (Kapitel 2). Darauf aufbauend wird ihre Struktur näher beleuchtet (Kapitel 3), um abschließend mögliche Probleme der Kooperation darzustellen (Kapitel 4).

2. Entstehungsgeschichte der Donaustrategie

Auf dem Gebiet der Donaustrategie, welches 115 Millionen Einwohner und 20% des EU-Territoriums umfasst, gibt es neben einer langen Tradition der Konflikte auch eine lange Tradition der Kooperation. So existiert die mit dem Pariser Friedensvertrag von 1856 gebildete Europäische Donaukommission, mit dem die Donau erstmals zum internationalen Fluss erklärt wurde, seit mehr als 150 Jahren.⁷ Seit 1990 existiert die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Donauländer, welche sich die Zusammenarbeit zur Entwicklung des Donaauraums und zur friedlichen Zusammenarbeit in Europa zum Ziel gesetzt hat.⁸ Während sie die Donaustrategie unterstützt, ist der Danube Cooperation Process, d.h. das Netzwerk der nationalen Donaukoordinatoren, sogar in der Donaustrategiekooperation aufgegangen.⁹ Ausgangspunkt der Donaustrategie war eine Konferenz in der Landesvertretung Baden-Württemberg in Brüssel im Jahr 2006 mit „dem Bestreben, die europäische Dimension des Donaauraums stärker in das Blickfeld der Europäischen Institutionen und Medien zu rücken.“¹⁰ Somit ist die Annahme der Donaustrategie durch den Europäischen Rat das Ergebnis eines erfolgreichen *bottom-up* Interessenvertretungsprozesses, in dem die Probleme und Interessen der Donauregion durch die Regionen und Städte, welche an der Donau liegen, ins Licht der Öffentlichkeit gebracht wurden. Neben dem 2009 gegründeten Rat der Donaustädte und -regionen spielte insbeson-

grammen der territorialen Zusammenarbeit im Donaauraum (18 grenzüberschreitende, sieben transnationale, 13 IPA CBC- und drei ENPI-Programme).

- 7 Vgl. die Geschichte der Donaukommission, unter: <http://www.danubecom-intern.org/> (09.02.2011); s.a. die Struktur und Aufgaben der Donaukommission, unter: <http://www.humboldt.hu/HN28/donaukommission.pdf> (09.02.2011).
- 8 Vgl. Die Arbeitsgemeinschaft Donauländer, unter: http://www.argedonau.at/neu/arge/dokumente/start_f.html (10.02.2011).
- 9 Vgl. den Danube Cooperation Process, unter: http://www.secinet.info/index.php?option=com_content&view=article&id=139&Itemid=45 (11.02.2011).
- 10 Abschlusserklärung des Vorsitzes zu der ersten Donau-Konferenz „Donau – Hauptstraße Europas“ vom 10. und 11. Oktober 2006 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der EU in Brüssel, http://www.european-agenda.com/_files/news/2006-10-11_18-46-00_abschlusserklaerung.pdf (10.02.2011).

dere der Ausschuss der Regionen¹¹ eine federführende Rolle bei der Entwicklung der Donaustrategie. Der Ausschuss der Regionen hat ebenfalls 2009 eine eigene Donaugruppe gegründet, deren Vorsitzende seit 1. April 2011 die bayrische Europaministerin Emilia Müller ist.¹²

Aus deutscher Sicht ist die Länderebene von besonderer Bedeutung bei der Entwicklung und der Implementierung der Donaustrategie.¹³ Dies steht in der Kontinuität der Zusammenarbeit, z.B. in der Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria, welche sich ab Mitte/Ende der 1970er Jahre die Kontakte Bayerns und Baden-Württembergs für die brisante Zusammenarbeit über die Blockgrenzen hinweg und beim Auseinanderfallen Jugoslawiens ab Ende der 1980er Jahre zunutze machte.¹⁴ Auch die ARGE Donauländer beruht auf Kontakten zwischen Bayern, österreichischen Bundesländern und den Vertretern der Botschaften osteuropäischer Staaten in Wien in den 1980er Jahren.¹⁵

3. Kooperationsansatz und Ziele

Die Donaustrategie versteht sich als Laboratorium der europäischen Einigung über die Grenzen der EU 27 hinweg. Ihr Ziel ist es, die Integration in diesem Gebiet voranzutreiben.¹⁶ Jedoch steht sie formal nicht im Zusammenhang mit der Erweiterungs- oder der Nachbarschaftspolitik der EU. Vielmehr ist die Donaustrategie als eine Form der abgestuften Integration zu verstehen. Diese hat den Vorteil, auch über neue, z.B. durch die Osterweiterung der EU entstandene Grenzen hinweg zu funktionieren, deren Trennwirkung auch durch die Europäische Nachbarschaftspolitik abgeschwächt werden soll. Zudem kann sie als eine Form der verstärkten Zusammenarbeit verstanden werden, in der lediglich eine Kerngruppe und nicht alle EU-Mitgliedstaaten vertreten sind. Dies war der Mittelmeerunion wohl aufgrund ihres stärker intergouvernementalen Charakters und ihres Anspruchs auf eigene Institutionen noch verwehrt geblieben.¹⁷ Mit Makroregio-

11 <http://www.cor.europa.eu/> (29.04.2011).

12 *Ausschuss der Regionen*: Ausschuss der Regionen begrüßt EU-Donaustrategie, fordert Unterstützung für lokale Selbstverwaltung, unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=COR/11/21&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (29.04.2011).

13 Vgl. *Reinhart, Wolfgang* 2010: Neue Wege in der EU-Regionalpolitik: Die EU-Donaumaum-Strategie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)* 2010: Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden-Baden, S. 373-378, hier S. 374.

14 Vgl. *Mayer, Hans* 2006: Multilaterale Zusammenarbeit von Ländern und Regionen in Mitteleuropa, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)* 2006: Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden, S. 496-512, hier S. 506.

15 Vgl. ebenda, S. 508.

16 Vgl. *Swoboda, Hannes* 2010: Die Donaustrategie und Europas Blick nach Osten, in: *Europäische Rundschau*, Jg. 38, Nr. 3/2010, S. 103-109, hier S. 105.

17 Beim Mittelmeerraum handelt es sich laut *Schymik* ebenfalls um ein Wassereinzugsgebiet innerhalb Europas, *Schymik, Carsten* 2011: Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaumaum, SWP-Studie, 01/2011, S. 29; *Busek/Gjoreska* verstehen auch den Mittelmeerraum als Makroregion. *Busek, Erhard/Gjoreska, Aleksandra* 2010: The Danube Region: transforma-

nen wie der Donaustrategie wird die europäische Mehrebenenstruktur durch quer gelagerte Kooperationsformen bereichert.¹⁸ Die Donaustrategie bezieht sich wie bei der Strategie für den Ostseeraum weder nur auf die regionale Ebene noch nur auf Nachbarstaaten, sondern kombiniert Ebenen und Staaten mit unterschiedlichen Beziehungen zu der EU. Der Aktionsplan der Kommission vom 8. Dezember 2010 sieht vier Säulen und zeitlich befristete Schwerpunkte vor. Bei den vier Säulen handelt es sich um

1. Konnektivität der Region,
2. Umweltschutz,
3. Schaffung von Wohlstand und
4. Stärkung der Region.

Die insgesamt elf Schwerpunktbereiche werden durch Vertreter unterschiedlicher Länder und Regionen koordiniert.¹⁹ Ihre Aufgabe ist die Vorbereitung der Implementierung, um die Umsetzung der Strategie voranzutreiben, ein Arbeitsprogramm aufzustellen, die Abstimmung mit den anderen beteiligten Ländern und Partnern zu koordinieren und Finanzquellen ausfindig zu machen.²⁰ Im Rahmen der Schwerpunkte finden dann sogenannte Aktionen (Koordination bei wichtigen Themen ohne Budget) und Projekte (Aktivitäten mit konkretem Beginn und Ende, einem Projektleiter und Projektpartnern welche über ein Budget verfügen) statt.²¹ Als besondere Herausforderungen hat die EU-Kommission drei Bereiche identifiziert:

1. Verbesserung der Verkehrs- und Energieinfrastruktur,
2. Umweltschutz und Hochwasserbekämpfung,
3. Wirtschaftliche Entwicklung.²²

Der Schwerpunkt der Donaustrategie bei der Verbesserung der Verkehrs- und Energieinfrastruktur liegt auf der Entwicklung der transeuropäischen Netze (TENs), zu denen die Schifffahrt sowie andere Verkehrs- aber auch Energiewege zählen. Ein bereits seit

tion and emergence, in: *Eastern Journal of European Studies*, Vol. I, Issue 1, June 2010. http://ejes.uaic.ro/articles/EJES2010_0101_BUS.pdf (26.04.2011).

18 Siehe auch *Schymik* 2011 (Fn 17), S. 5.

19 Vgl. *Europäische Kommission* 2011: EU-Strategie für den Donaauraum: Kommissar Hahn gibt Koordinatoren für die Schwerpunktbereiche bekannt, IP/11/124 vom 03. Februar 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/124&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (04.02.2011); sowie: EU-Kommissar Hahn gibt die elf Themenführer bekannt. Donaustrategie: Koordinatoren und Schwerpunkte stehen fest, in: *EurActiv.de* vom 03. Februar 2011, <http://www.euractiv.de/erweiterung-und-partnerschaft/artikel/donaustrategie-koordinatoren-und-schwerpunkte-stehen-fest-004315> (04.02.2011).

20 Siehe ebenda.

21 *Europäische Kommission* 2010: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum, Mitteilung KOM (2010) 715 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0715:FIN:DE:PDF> (26.04.2011).

22 *Barroso, José Manuel Durão* 2010: Working together to improve the Danube region, Rede am 08. November 2010, unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/623&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (26.04.2011).

2009 existierendes Beispiel hierfür ist „NEWADA“ das Network of Danube Waterway Administrations zur verstärkten Kooperation, Kommunikation, Harmonisierung im Bereich der Schifffahrt.²³ Hierbei handelt es sich um ein Projekt mit begrenzter Laufzeit, ein Ansatz, der positiv hervorzuheben ist, weil weniger die Gefahr besteht, dass die Kooperation einschläft, sondern vielmehr anzunehmen ist, dass bis zu einem bestimmten Zeitpunkt bestimmte Ziele erreicht werden können. Ein besonders augenfälliges Beispiel, bei dem die Kooperation entlang der Donau wichtig ist, ist der Hochwasserschutz. Wenn dieser nur einseitig erfolgen würde und ein Staat etwa seine Staudämme erhöht, hätten andere Länder, welche weiter unten am Flusslauf liegen, mit den Konsequenzen zu kämpfen. Alternativ bietet es sich beispielsweise an, Ausweichflächen für die Wassermassen zu schaffen. Darüber hinaus verfolgt die Donaustrategie einen integrierten Ansatz, der die Folgen für die Umwelt bei all ihren Aktivitäten in Betracht zieht.

Die Donaustrategie zielt auf die Stärkung der Wirtschaft und ein innovationsfreundlicheres Klima ab²⁴ und steht in Verbindung mit der „Europa 2020 Strategie“.²⁵ Hiermit befindet sich die Donaustrategie jedoch in einem Spannungsfeld zwischen (wirtschaftlichem) Wachstum einerseits und dem Querschnittsziel Umweltschutz andererseits.²⁶ Über diese drei Schwerpunktbereiche hinaus sieht die Donaustrategie auch Kooperation in weiteren Themenfeldern vor, so u.a. in der Koordination in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation oder in der Entwicklung des Tourismus, der zugleich Arbeitsplätze schaffen soll. Im Rahmen der öffentlichen Konsultationen, während dessen insgesamt 800 Beiträge gesammelt wurden,²⁷ kamen auch weitere Themenfelder zur Sprache, so etwa der soziale und interinstitutionelle Dialog.²⁸ Die Einbindung der Zivilgesellschaft soll mithilfe des Danube Civil Society Forum (DCSF), in Anlehnung an das Zivilgesellschaftliche Forum der Östlichen Partnerschaft²⁹ erfolgen, dessen erste Zusammenkunft in Zusammenhang mit dem Gipfel geplant ist, auf dem im Juni 2011 die Donaustrategie verabschiedet wird. Im DCSF soll es pro Themenfeld eine Arbeitsgruppe geben. Bislang haben sich 110 NGOs und NGO-Netzwerke dem Projekt

23 Vgl. die Vorstellung von „NEWADA“ (Network of Danube Waterway Administrations). <http://www.newada.eu/>, (10.02.2011).

24 Barroso enthüllt Aktionsplan für Donauregion, in: EurActiv.com vom 12. November 2010, <http://www.euractiv.com/de/regionalpolitik/barroso-enthueilt-aktionsplan-fuer-donauregion-news-499699>, (26.04.2011).

25 Council of the European Union 2011: Strategy for the Danube Region 3083rd General Affairs Council meeting, Brüssel, 13. April 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/121511.pdf, (26.04.2011).

26 Vgl. Widersprüchliche Interessen. Merkel: Spannung im Donaauraum, in: EurActiv.de vom 08.03.2010, <http://www.euractiv.de/regionalpolitik/artikel/merkel-spannung-im-donaauraum-002825> (24.02.2011).

27 Vgl. die Dokumentation des öffentlichen Konsultationsprozesses, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/danube/consultation_en.htm, (04.02.2011).

28 Vgl. Bulgarian Contribution towards the Development of the EU Strategy for the Danube Region, 22. Februar 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents_en.htm, (25. 04 2011).

29 Siehe auch Böttger, Katrin 2009: Im Osten nichts Neues? Ziele, Inhalte und erste Ergebnisse der Östlichen Partnerschaft, in: integration, Jg. 32, Nr. 4/2009, S. 372-387.

angeschlossen und möchten Mitglieder des Danube Civil Society Forum werden.³⁰ Allerdings fehlen bislang die finanziellen Mittel zu seiner Installation.³¹

4. Struktur der Kooperation im Rahmen der Donaustrategie

Über die oben genannten Schwerpunktkoordinatoren hinaus verfügt die Donaustrategie entsprechend der „drei Nein“ nicht über eine eigene Struktur. Die Koordination der bereits existierenden grenzüberschreitenden Projekte erfolgt jedoch durch das Interact-Büro in Wien.³² Unter anderem wurde hier zur Unterstützung die „Danube Labgroup“, ein Think Tank gegründet, wobei die Mitglieder nicht Wissenschaftler, sondern Vertreter der nationalen und regionalen Behörden sind.³³ Die gewählte Struktur einer funktionalen Makroregion³⁴ ermöglicht es, auf die Komplexität der Region mit ihren spezifischen Herausforderungen³⁵ eingehen zu können. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine geringe Kooperationsintensität, eher im Sinne einer Working Community, wie etwa bei der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, zu beobachten.³⁶ Da die Implementierung offiziell erst nach der Zustimmung des Europäischen Rates im Juni 2011 beginnt, könnte sich dies aber im Laufe der nächsten Jahre ändern. Da im Rahmen der Donaustrategie alte und neue EU-Mitglieder und auch Anrainerstaaten kooperieren, kommt es zu einer funktionellen Einbindung in die EU. Zugleich kombiniert die Donaustrategie *low* und *high politics*, sowie einen *bottom-up* und einen *top-down* Ansatz. Die Donaustrategie kann mit einer breiten Unterstützung rechnen, da sie von den Städten und Gemeinden entlang der Donau ausging. Zugleich steht sie auf der Agenda der Staats- und Regierungschefs und auch der ungarischen Ratspräsidentschaft, die mit Etelka Barsi-Pataky

30 Vgl. die Vorstellung des Danube Civil Society Forum of the EU Strategy for the Danube Region, unter: <http://www.danubestrategy.eu/danube-civil-society-forum/strategy-for-the-danube-region/>, (25.02.2011).

31 *The Danube Civil Society Forum of the EU Strategy for the Danube Region 2011: Working to complete and shape the European Unification in the Danube Region*, in: Foster Europe, <http://www.foster-europe.org/index.php?page=17>, (26.04.2011).

32 *EU Strategy for the Danube Region 2011*, in: Interact. Sharing expertise, http://www.interact-eu.net/danube_strategy/danube_strategy/285/3928, (26.04.2011).

33 Vgl. die Ankündigung des Kick-Off-Meetings der Danube Lab Group, unter: http://www.interact-eu.net/news/kick_off_meeting_of_the_danube_labgroup/7/8200, (24.02.2011).

34 Vgl. *Ágh, Attila 2010: Danube Strategy as a challenge of globalized locality (glocality): The Europeanization of a Functional Macro-Region in the Danube Valley*, in: *Ágh, Attila/Kaiser, Tamás/Koller, Boglárka (Hrsg.) 2010: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project*, Budapest: Blue Ribbon Research Center, Blue Sigismund College, S. 13-39, hier S. 19.

35 Vgl. *Böttger, Katrin 2009: Kooperation komplexer Grenzregionen: Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009*, Baden-Baden, S. 429-440, hier S. 429.

36 Vgl. *Perkmann, Markus 2003: Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation*, in: *European Urban and Regional Studies*, Jg. 10, Nr. 2/2003, S. 153-171, hier S. 160, sowie *Böttger, Katrin 2010: Kooperation komplexer Grenzregionen: Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009*, Baden-Baden, S. 429-440.

eigens eine Koordinatorin berufen hat.³⁷ Dennoch werden den Regionen und der Vielzahl bereits existierender Kooperation keine Projekte aus der Hand genommen, wodurch die EU-Kommission geschickt potentielle Probleme und Reibungsverluste umschifft. Vielmehr zeichnet sich die Donaustrategie durch Flexibilität aus, da keine neuen Institutionen geschaffen werden, von denen es in der Region, wie dargestellt, schon zahlreiche gibt. Hinzu kommt, dass die EU-Kommission in ihrem Rahmen technische Unterstützung bietet, welche eine der Stärken ihrer Politiken ist. Da die „drei Nein“ keine eigene Finanzierung für die Donaustrategie vorsehen, wird auf existierende Finanzierungsprogramme zurückgegriffen. Hierzu zählen unter anderem im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (ERDF), der Kohäsionsfonds und die Beitrittsilfe (IPA), gegebenenfalls auch auf das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI).³⁸ Problematisch ist jedoch der Umstand, dass diese Mittel zumindest bis 2013 bereits für konkrete Regionen und zum Teil auch Projekte vorgesehen sind, bei denen die Donau nur einen unter vielen Kooperationsaspekten darstellt, der darüber hinaus nicht für alle Beteiligten relevant ist. So hat der Freistaat Bayern angekündigt, keine Strukturfonds zugunsten der Donaustrategie umzuschichten.³⁹ Er will lediglich im Rahmen der bisherigen Berichterstattung über die Verwendung der EU-Fördermittel gegenüber der EU-Kommission angeben, wenn ein genehmigtes Projekt mit den Zielen der Makrostrategie übereinstimmt. Neue Berichtspflichten sowie weitere Monitoring-Prozesse lehnt die Bayerische Staatsregierung hingegen aufgrund des Mehraufwandes ab.⁴⁰ Auf die Finanzproblematik nimmt auch der Bericht des Ausschusses der Regionen Bezug. Er mahnt an, dass die Projektauswahl sicherstellen soll, dass die existierenden Finanzinstrumente auch tatsächlich für die makroregionale Strategie genutzt werden können.⁴¹ Als schwierig könnte sich hier erweisen, dass z. B. das slowenisch-österreichische grenzüberschreitende Programm lediglich Regionen umfasst, die nicht an der Donau liegen.⁴²

37 Vgl. *Ungarischer Vorsitz des Rates der Europäischen Union* 2011: EU Strategie für den Donaauraum. <http://www.eu2011.hu/de/strategie-fur-die-donauregion> (16.02.2011).

38 Siehe: *EU Strategy for the Danube Region* 2011, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/ressource_en.htm, (26.04.2011).

39 Vgl. den Bericht zum Fachgespräch im Bayrischen Landtag vom 13. September 2010 zur Europäischen Donaustrategie, http://www.eike-hallitzky.de/Nachrichten-Einzelan.news-donau.0.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1405&cHash=a5a61abeaefc44ddc33bde680a7bed87, (17.02.2011).

40 *Bayerische Staatsregierung* 2011: Europäische Strategie für den Donaauraum. Bayerische Positionen, unter: <http://www.bayern.de/Anlage10314751/anlage.pdf>, (26.04.2011).

41 Vgl. *Opinion of the Committee of the Regions on The Danube Region Strategy* 2011: http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifizier=cd\r\coter-v\dossiers\ coter-v-013\cdr86-2011_fin_ac.doc&language=EN, (03.05.2011).

42 Vgl. *European Commission* 2007: Operational Programme „Slovenia – Austria“, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=SI&gv_reg=ALL&gv_PGM=1307&LAN=7&gv_per=2&gv_defL=7, (26.04.2011), zumal Slowenien ohnehin relativ weit von der Donau entfernt liegt.

5. Probleme und Kritik

Beim Blick auf die Karte wird ein Kritikpunkt, der von Beginn an geäußert wurde, offensichtlich: Die Region wird als zu groß und zu heterogen angesehen. Die Donaustategie umfasst nicht nur direkte Donauanrainer sondern z.B. mit Slowenien auch Staaten, die lediglich zum Donaubecken gezählt werden. Hinzu kommt die Tendenz, den Raum sogar noch weiter vergrößern zu wollen, etwa auf das Schwarze Meer und die Türkei.⁴³ Die Herausforderung wird sein, im Rahmen dieses Kontextes, innerhalb dessen die Kooperation entlang der Donau erfolgt, kleinräumigere, kohärente bilaterale und regionale Kooperationen zu ermöglichen und zu vernetzen, deren Fehlen bislang kritisiert wird.⁴⁴ Somit könnte auf regionaler Ebene die angeprangerte Heterogenität überwunden werden, die von den Befürwortern als eines der Ziele der Strategie formuliert wurde.⁴⁵ Jedoch sieht Schymik in der Donaustategie eher eine Stärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit.⁴⁶ Diese könnte wiederum den bottom-up-Ansatz der regionalen Zusammenarbeit gefährden.

Ein weiterer Kritikpunkt wird von Seiten der Umweltschützer genannt: Sie kritisieren die Widersprüchlichkeit der Ziele der Donaustategie, da einerseits der Umweltschutz verbessert werden soll, aber andererseits eine Erhöhung des Verkehrsaufkommens auf der Donau durch Verbreiterung und Vertiefung angestrebt wird. Sie befürchten, dass die Donaustategie trotz ihres Querschnittsziels Umweltschutz durch Projekte wie die Vertiefung der Donau zur Verbesserung ihrer Schiffbarkeit mehr Schaden als Nutzen anrichten wird. Geplant ist, die Donau auf eine schiffbare Tiefe von 2,7 Metern auszubauen. Dies würde genau die Schutzzonen, wie zum Beispiel den Nationalpark Donau-Auen in Österreich betreffen, deren Schutz ebenfalls Teil der Donaustategie ist, so der WWF. Er fordert, die Schiffe an die Donau anzupassen, und nicht umgekehrt.⁴⁷

Darüber hinaus wird kritisiert, dass Konflikte ausgeklammert bleiben, so z.B. der Streit zwischen Ungarn und der Slowakei um das Donaukraftwerk Gabčíkovo, bei dem laut Internationalem Gerichtshof in Den Haag beide Seiten internationales Recht ver-

43 Vgl. Swoboda 2010 (Fn. 16), S. 106-108.

44 TEPSA Pre-Presidency Conference report, unter: <http://tepsa.be/TEPSA%20PPC%20Budapest%20report%20final.pdf>, (29.04.2011).

45 Positionen des Rats der Donaustädte und -regionen zur EU-Donaustategie, unter: <http://www.danubestrategy.eu/uploads/media/donaustrategie-positionen-de.pdf>, (29.04.2011).

46 Vgl. Schymik 2011 (Fn. 17), S. 29.

47 Vgl. WWF Österreich 2010: EU-Donaustategie: Mehr Schaden als Nutzen? WWF befürchtet massive Öko-Eingriffe durch die Schifffahrtslobby. Pressemitteilung des WWF Österreich vom 07. Dezember 2010, unter: <http://www.wwf.at/de/menu27/subartikel1694/>, (22.02.2011).

letzt hätten,⁴⁸ oder die Pläne der Ukraine, den nördlichen Flussarm auszubaggern, wodurch Wasser von rumänischem Territorium umgeleitet würde.⁴⁹

6. Fazit

Trotz der genannten Probleme und Widrigkeiten befindet sich die Donaustrategie auf einem guten Weg: Sie kann auf einer langen Kooperationsgeschichte im Donaauraum aufbauen, bei der neben den Staaten auch immer die subnationale Ebene eine wichtige Rolle gespielt hat. Darüber hinaus verfügt sie einerseits über allgemeine Ziele und andererseits über die notwendigen Strukturen, unter denen Kooperationen zusammengefasst werden können, wodurch die Sichtbarkeit der Region verstärkt wird, ohne dass zugleich neue Finanzmittel oder regionale Instrumente notwendig sind. Durch die Annahme der Europäischen Strategie für den Donaauraum durch das Europäische Parlament⁵⁰ im Februar und durch den Ministerrat im April 2011,⁵¹ sowie den Startschuss für die Koordinierung der Finanzinstrumente beim Vukovar Donau Gipfel in Kroatien⁵² hat sie wichtige Hürden zu ihrer Umsetzung genommen. Es gilt jedoch weiter abzuwarten, ob es auch in der praktischen Arbeit, d.h. in der Implementierung nach der Verabschiedung durch den Europäischen Rat im Juni 2011 gelingt, Probleme zu umschiffen und die Ziele der Kooperation zu erreichen.

48 *Internationaler Gerichtshof in Den Haag*: Gabčíkovo-Nagymaros (Hungary v. Slovakia) Date of Judgment: 25. September 1997, unter: <http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/6/221.html>, (29.04.2011).

49 Vgl. *Herold, Frank* 2010: Kooperation. Die Donaustrategie, in: Berliner Zeitung vom 30.12.2010, <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2010/1230/politik/0062/index.html>, (25.02.2011).

50 Siehe dazu die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Februar 2011 zur Umsetzung der EU-Strategie für den Donaauraum, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0065+0+DOC+XML+V0//DE>, (22.02.2011).

51 Siehe *Council of the European Union* 2011 (Fn 25).

52 *Committee of the Regions* 2011: President Bresso in Croatia to meet national and local leaders on Danube and Adriatic strategies, <http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=detail&id=dc032350-da59-4d34-9812-780096cf1208>, (03.05.2011).

7. Europäische Union / Europäische Integration

Vergaberechtliche Freiräume für interkommunale Kooperationen – der EuGH in Sachen *Coditel Brabant* und *Stadtreinigung Hamburg*

Gerald G. Sander

Einführung

Seit einigen Jahren steht die kommunale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Beachtung des europäischen Vergaberechts verstärkt unter der Kontrolle der Europäischen Kommission. Öffentliche Auftraggeber müssen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge ab bestimmten Schwellenwerten grundsätzlich europaweit ausschreiben, wenn diese an rechtlich von ihnen zu unterscheidende Anbieter vergeben werden sollen.¹ Keine Anwendung findet das EU-Vergaberegime auf Dienstleistungskonzessionen (Art. 17 der RL 2004/18/EG und Art. 18 der RL 2004/17/EG). Baukonzessionen sind lediglich in den speziellen Sektorbereichen ausgenommen (Art. 18 der RL 2004/17/EG). Dienstleistungsaufträge, die auf Grund eines ausschließlichen Rechts vergeben werden, sind ebenfalls vom Anwendungsbereich der RL 2004/18/EG ausgenommen. Bei Verträgen, auf die das EU-Vergaberegime keine Anwendung findet, also etwa bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte² oder bei der Erteilung von Dienstleistungskonzessionen, müssen die Verfahren aber zumindest die Grundsätze der Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung beachten.³ Auch bei Kooperationen zwischen Einrichtungen des öffentlichen Rechts, wenn also eine öffentliche Einrichtung beabsichtigt, einer anderen öffentlichen Einrichtung einen Auftrag zu erteilen, darf der Vorgang der Auftragserteilung nicht ohne Weiteres vom EU-Vergaberegime ausgenommen werden. Zur Frage der Anwendbarkeit des europäischen Vergaberechts auf solche Formen der Zusammenarbeit hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in mehreren Urteilen Stellung bezogen und hierfür Prüfungskriterien entwickelt. Zunächst sollen jedoch die verschiedenen Formen interkommunaler Zusammenarbeit überblicksartig vorgestellt werden.

1. Formen interkommunaler Kooperation

Interkommunale Kooperation ist die Zusammenarbeit von kommunalen Verwaltungen, entweder durch die Gründung eines neuen Rechtsträgers zur Verfolgung der gemeinsa-

1 Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, in: *Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU)* L 134 vom 30.04.2004, S. 114-240, sowie Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, in: *ABl. EU* L 134 vom 30.04.2004, S. 1-113.

2 EuGHE 2008, I-3565 ff. – verb. Rs. C-147/06 u. C-148/06.

3 EuGHE 2001, I-9505 ff. – Rs. C-59/00.

men Interessen oder durch eine vertraglich geregelte Vorgehensweise. Heutzutage lassen sich ohne die Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften zahlreiche Aufgaben nicht mehr oder nur mit höherem finanziellen Aufwand erfüllen. Bei gewissen Aufgaben wie der Wasseraufbereitung durch Kläranlagen oder der Abfallbeseitigung durch Müllverbrennungsanlagen lohnt sich eine Investition wegen der notwendigen technischen Betriebsgröße zudem erst, wenn andere Verwaltungsträger diese Anlage mitbenutzen.

1.1 Gründung und Beauftragung eines Zweckverbandes

Ein Zweckverband ist ein Zusammenschluss von Gemeinden oder Landkreisen zum Zwecke gemeinsamer Erfüllung einzelner Aufgaben.⁴ Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und ist mit eigenen Organen auszustatten. Er verwaltet die ihm übertragene Aufgabe in eigener Verantwortung, das bedeutet, dass die Aufgabenverantwortung vollständig auf den Zweckverband übergeht. Die beteiligten Gemeinden werden damit von ihrer eigenen Aufgabenverantwortung freigestellt. Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Beteiligung Privater möglich (vgl. z.B. § 2 Abs. 2 S. 2 GKZ BW).

1.2 Öffentlich-rechtliche Vereinbarung bzw. Zweckvereinbarung

Bei einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bzw. Zweckvereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, durch den gemeindliche Aufgaben an einen der Beteiligten rechtsverbindlich übertragen oder Aufgaben gemeinschaftlich durchgeführt werden können.⁵ Eine Beteiligung Privater ist nicht zulässig. Diese Aufgabenübertragung kann grundsätzlich in Gestalt der Delegation oder der Mandatierung erfolgen (vgl. zum Beispiel § 23 Abs. 1 GKG NRW). Bei der Delegation einer Aufgabe befreit sich der öffentliche Auftraggeber nicht nur von der Aufgabenerledigung, sondern auch vollständig von der Verantwortung für die Aufgabenerfüllung.⁶ Bei einer Mandatierung überträgt eine öffentliche Stelle die Durchführung einer staatlichen Aufgabe einer anderen öffentlichen Einrichtung, ohne sich aber aus der Verantwortlichkeit für diese Aufgabe zurückzuziehen. Dabei können der abgebenden Kommune weitgehende Mitwirkungsrechte vertraglich eingeräumt werden (zum Beispiel Zustimmungsvorbehalte oder Einspruchsverfahren gegen Beschlüsse der Organe der übernehmenden Kommune).

4 Hierzu *Schmidt, Thorsten Ingo* 2005: Kommunale Kooperation – der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, Tübingen; *Oebbecke, Janbernd* 1982: Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, Köln u.a.

5 Hierzu *Gahlen, Hans-Georg* 1965: Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Rechtsform übergemeindlicher Zusammenarbeit, Gelsenkirchen.

6 § 25 Abs. 1 GKZ BW sieht dagegen lediglich den Fall der Delegation vor; hierzu: Gemeinsam sind wir stark. Studie des Gemeindetags Baden-Württemberg zur Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), in: Die Gemeinde (BWGZ) 2005, Heft 20, S. 777-820, hier S. 786 f.

1.3 *Schlichter öffentlich-rechtlicher Vertrag*

Neben den vorgenannten formalisierten Organisationsformen bietet der schlichte öffentlich-rechtliche Vertrag nach §§ 54 ff. der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder eine flexible Möglichkeit für eine Vielzahl an Formen der Kooperation (zum Beispiel Verwaltungs- und Personalleihe). Ein Aufgabenübergang findet hierdurch nicht statt.

1.4 *Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform*

Ferner kann eine Kommune an ein eigenes Unternehmen in Privatrechtsform Aufträge vergeben. An einem solchen Unternehmen können auch andere öffentliche Stellen als Gesellschafter beteiligt sein. In der Praxis wird für solche privatrechtlichen Unternehmen am häufigsten die Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung gewählt. Nachrangig ist auch die Gründung einer Aktiengesellschaft statthaft (vgl. zum Beispiel § 103 Abs. 2 GemO BW). Die Veräußerung von Anteilen an dieser Gesellschaft an Private kann unter gewissen Bedingungen ebenfalls zulässig sein (vgl. zum Beispiel § 106 GemO BW).

2. Prüfung des EU-Vergaberechts bei interkommunalen Kooperationen

Gemeinden sind im Fall einer kommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich nicht verpflichtet, eine Ausschreibung durchzuführen und Angebote privater Anbieter einzuholen. Hierzu hatte der EuGH im Jahr 2009 in seinem Urteil *Stadtreinigung Hamburg* ausgeführt, „dass eine öffentliche Stelle ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben mit ihren eigenen Mitteln und auch in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen erfüllen kann, ohne gezwungen zu sein, sich an externe Einrichtungen zu wenden, die nicht zu ihren Dienststellen gehören“⁷. Beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ist eine Kommune danach nicht verpflichtet, eine europaweite Ausschreibung des Auftrages nach dem EU-Vergaberegime vorzunehmen. Gemäß dem Urteil des EuGH in der Rechtssache *Kommission/Spanien*⁸ aus dem Jahr 2005 ist es jedoch nicht zulässig, Kooperationsvereinbarungen zwischen verschiedenen Einrichtungen des öffentlichen Rechts pauschal und generell vom Vergaberecht auszunehmen. Ein öffentlicher Auftrag liegt vor, wenn eine Gebietskörperschaft einen Vertrag mit einer rechtlich von ihr verschiedenen Person schließt. Dies ist insbesondere in Mitgliedstaaten mit kommunaler Selbstverwaltung von großer Bedeutung. Im Gegensatz zu zentralistisch organisierten Einheiten, in denen dieselbe Rechtspersönlichkeit alle Aufgaben wahrnimmt, kommen kleinteilige Strukturen mit Selbstverwaltung in Konflikt mit dem europäischen Vergaberecht.

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist es aber nicht ausgeschlossen, dass es Umstände gibt, unter denen eine Ausschreibung nicht verpflichtend ist, auch wenn der Vertragspartner eine Einrichtung ist, die sich vom öffentlichen Auftraggeber rechtlich un-

7 EuGH, Urteil vom 9. Juni 2009, Rs. C-480/06, Rdnr. 45.

8 EuGHE 2005, I-139 ff. – Rs. C-84/03.

terscheidet. Eine Beauftragung fällt nach der grundlegenden *Teckal*-Entscheidung aus dem Jahr 1999⁹ als sog. „In-House-Geschäft“ dann nicht unter das EG-Vergaberegime, wenn die beauftragende Körperschaft:

- (1) eine Kontrolle über die beauftragte Körperschaft wie über ihre eigenen Dienststellen ausübt und
- (2) die beauftragte Körperschaft im Wesentlichen für die Gebietskörperschaft (oder die Gebietskörperschaften) tätig ist, die ihre Anteile innehat (innehaben).

In der Folgezeit hat der EuGH in mehreren Urteilen Stellung zur Ausschreibungspflicht von Aufträgen öffentlicher Einrichtungen bezogen und in den Rechtssachen *Coditel Brabant* und *Stadtreinigung Hamburg* das Kontrollkriterium in Bezug auf interkommunale Kooperationen konkretisiert bzw. neue Kriterien für bestimmte Formen interkommunalen Zusammenarbeit entwickelt.

3. Das Kontrollkriterium

3.1 *Rechtssache Stadt Halle*

Im Urteil *Stadt Halle*¹⁰ aus dem Jahr 2005 präzisierte der EuGH das Kontrollkriterium. Er entschied, dass jegliche private Beteiligung, also selbst eine Minderheitsbeteiligung von nur 0,9 % – im vorliegenden Fall handelte es sich um 24,9 % – an dem beauftragten Unternehmen eine Kontrolle ähnlich wie über eine eigene Dienststelle wegen der Gesellschafterrechte ausschließt, da es an einer Weisungsgebundenheit fehlt. Damit ist die Beauftragung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens stets ausschreibungspflichtig. Grundsätzlich lässt sich daraus folgern, dass jede private Beteiligung an einer interkommunalen Kooperation (zum Beispiel auch an einem Zweckverband) eine Ausschreibungspflicht oberhalb der Schwellenwerte nach sich zieht. In einem Urteil aus dem Jahr 2009 entschied der EuGH, dass die bloße Möglichkeit der Öffnung des Kapitals einer bisher öffentlichen Gesellschaft für private Investoren nur dann im Hinblick auf eine Ausschreibungspflicht zu berücksichtigen ist, wenn zum Zeitpunkt der Vergabe bereits eine konkrete Aussicht auf eine baldige Kapitalöffnung besteht.¹¹

3.2 *Rechtssache Carbotermo*

In der *Carbotermo*-Entscheidung¹² aus dem Jahr 2006 urteilte der EuGH, dass der Umstand, dass ein öffentlicher Auftraggeber allein oder zusammen mit anderen öffentlichen Stellen das gesamte Kapital der auftragnehmenden Gesellschaft hält, grundsätzlich darauf hindeutet, dass er über diese Gesellschaft eine Kontrolle wie über seine eigene Dienststelle ausübt. Umstände, die eine solche Kontrolle schwächen, wie etwa die Kon-

9 EuGHE 1999, I-8121 ff. – Rs. C-107/98.

10 EuGHE 2005, I-1 ff. – Rs. C-26/03.

11 EuGH, Urteil vom 10. September 2009, Rs. C-573/07 „Eurawasser“.

12 EuGHE 2006, I-4137 ff. – Rs. C-340/04.

trollausübung durch eine Holdinggesellschaft oder einen Verwaltungsrat als Mittler, können der Annahme eines ausschlaggebenden Einflusses auf wichtige Entscheidungen der Gesellschaft jedoch entgegenstehen. Die Beurteilung ist deshalb stets im Einzelfall vorzunehmen. Auftraggeber war in dieser Rechtssache die italienische Gemeinde Busto Arsizio, die 99,98 % der Anteile an einer Holdinggesellschaft in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft hielt, die wiederum alleiniger Eigentümer jener Gesellschaft – ebenfalls in Form einer Aktiengesellschaft – war, die von der Gemeinde den Auftrag erhielt. Die restlichen 0,02 % der Holdinggesellschaft hielten andere Gebietskörperschaften. An der auftragnehmenden Aktiengesellschaft konnten sich nach deren Satzung Private bis maximal 10 % der Anteile beteiligen.

Im vorliegenden Fall räumten die Satzungen der Aktiengesellschaften der Gemeinde keine Kontrollbefugnis und kein besonderes Stimmrecht ein, um die den Verwaltungsräten verliehenen Handlungsfreiheiten zu begrenzen. Die von der Gemeinde über diese beiden Gesellschaften ausgeübte Kontrolle bestand im Wesentlichen in dem Umfang, den das Gesellschaftsrecht der Gesellschaftermehrheit einräumte, was ihre Befugnis zur Beeinflussung der Entscheidungen dieser Gesellschaften nach Ansicht des EuGH aber erheblich beschränkte. Auch die Einschaltung eines Mittlers – wie im vorliegenden Fall der Holdinggesellschaft – kann unter Umständen die Kontrolle schwächen.

Als Resümee der Entscheidung ist zwar festhalten, dass eine bestimmte Rechtsform noch keine Rückschlüsse auf die Art und das Ausmaß der Kontrolle zulässt. Vielmehr müssen alle Rechtsvorschriften, einschließlich der Satzungen, und Beschlüsse der relevanten Entscheidungsgremien beurteilt werden, um den Umfang der Kontrolle und den Einfluss der Gebietskörperschaft auf die Unternehmensentscheidungen festzustellen. Im Fall einer GmbH ist die Ausübung einer Kontrolle jedoch grundsätzlich leichter möglich als bei einer Aktiengesellschaft. Aber auch bei einer Aktiengesellschaft muss eine Einzelfallentscheidung getroffen werden, weil die Gesellschaftsform der AG nicht generell die Einhaltung des Kontrollkriteriums ausschließt.¹³

3.3 *Rechtssache Asemfo*

In dieser Rechtssache ging es um das staatliche spanische Unternehmen Tragsa, an dessen Gesellschaftskapital sich auch die Autonomen Regionen beteiligen können. Diesem Unternehmen ist kraft Gesetzes eine Rechtsstellung verliehen worden, die es ihm erlaubt, Aufträge der Verwaltung ohne vorherige Ausschreibung durchzuführen, die sowohl unterhalb als auch oberhalb der Schwellenwerte des EU-Vergaberegimes liegen. Die Beziehungen der Gesellschaft zu den öffentlichen Körperschaften sind, soweit dieses Unternehmen deren Hilfsmittel und technischer Dienst ist, nach einem Königlichen Dekret nicht vertraglicher Art, sondern haben in jeder Hinsicht einen internen, durch Abhängigkeit und Unterordnung gekennzeichneten Charakter. Im dem Urteil¹⁴ aus dem Jahr 2007 sah der EuGH das Kontrollkriterium als erfüllt an, wenn zwischen der auf-

13 So zuerst in EuGHE 2006, I-3303 ff. – Rs. C 410/04 „ANAV“.

14 EuGHE 2007, I-2999 ff. – Rs. C-295/05.

tragnehmenden öffentlichen Gesellschaft und der auftraggebenden öffentlichen Körperschaft ein besonderer Rechtsrahmen – wie hier die gesetzliche Ermächtigung zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben ohne Bindung an die Vergaberegeln – besteht, der eine Abhängigkeit und Unterordnung gewährleistet. Eine Kontrollmöglichkeit kann nach dieser Judikatur unter gewissen Umständen sogar für öffentliche Körperschaften bejaht werden, die nur 0,25 % der Anteile an einer Gesellschaft halten.¹⁵

4. Das Wesentlichkeitskriterium

Für den EuGH ist die Geschäftstätigkeit, die im Wesentlichen für die Gebietskörperschaft oder die Gebietskörperschaften erbracht werden muss, einzelfallbezogen zu würdigen. Dabei sind sämtliche qualitativen und quantitativen Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, um die Frage zu beantworten, ob Art und Ausmaß der Tätigkeit des auftragnehmenden Unternehmens für andere Wirtschaftsteilnehmer als nebensächlich oder unwesentlich im Verhältnis zum Hauptgeschäft mit den öffentlichen Körperschaften, die seine Anteile innehaben, anzusehen ist. Für die Beurteilung ist der Umsatz entscheidend, den das Unternehmen auf Grund der Vergabeentscheidungen der öffentlichen Körperschaft erzielt, einschließlich des Umsatzes, der in Ausführung dieser Entscheidungen mit Dritten als Nutzern erzielt wird. Es spielt keine Rolle, wer das Unternehmen vergütet und in welchem Gebiet die betreffenden Leistungen erbracht werden.

4.1 *Rechtssache Carbotermo*

In dieser Rechtssache wurde vorgetragen, dass die auftragnehmende Gesellschaft deutlich weniger als 80 % ihrer Tätigkeit für die den Auftrag vergebende Gemeinde durchführt. Falls die Anteile an einem Unternehmen von mehreren Körperschaften gehalten werden, ist die Voraussetzung der „wesentlichen Geschäftstätigkeit“ für den EuGH jedoch bereits erfüllt, wenn dieses Unternehmen seine Tätigkeit im Wesentlichen nicht unbedingt nur für eine bestimmte dieser Körperschaften, sondern für alle Körperschaften insgesamt verrichtet. Die Schwelle von 80 %, die in Art. 23 der SKR als mindestens zu erreichendes Tätigkeitsvolumen vorgeschrieben ist, kann dabei nicht auf Betätigungen außerhalb der Sektorenbereiche übertragen werden.

4.2 *Rechtssache Asemfo*

Im Urteil *Asemfo* bestätigte der EuGH seine Rechtsprechung, dass wenn mehrere öffentliche Körperschaften Anteilseigner an einer Gesellschaft sind, die Voraussetzung erfüllt sein kann, wenn diese Gesellschaft ihre Tätigkeit im Wesentlichen nicht unbedingt nur

¹⁵ In der Rechtssache *Coname* hatte der EuGH dagegen noch eine Beteiligung von 0,97 % als zu geringfügig angesehen, als dass sie eine Kontrolle über den Konzessionsnehmer ermöglichen kann; EuGHE 2005, I-7287 ff. – Rs. C-231/03.

für eine bestimmt Körperschaften, sondern für die Körperschaften zusammengenommen verrichtet. Im vorliegenden Fall verrichtete die Gesellschaft im Durchschnitt über 55 % ihrer Tätigkeit für die Autonomen Regionen und knapp 35 % für den Staat. Der EuGH trennte hierbei nicht nach den Beteiligungshöhen und verlangte auch nicht, dass die betreffende Gesellschaft für die öffentlichen Körperschaften, die an ihr Anteile besitzen, proportional je nach der Höhe ihrer Beteiligung tätig wird. Die Verrichtung von 90 % ihrer Tätigkeiten für den Staat und die Autonomen Regionen zusammengenommen genügte dem EuGH für die Erfüllung des Wesentlichkeitskriteriums.¹⁶

5. Rechtssache Coditel Brabant

In der Rechtssache *Coditel Brabant* ging es um den Beitritt der belgischen Gemeinde Uccle zur interkommunalen Genossenschaft Brutélé als angeschlossenes Mitglied und die Übertragung des Betriebs ihres gemeindlichen Kabelfernsehtznetzes an diese Genossenschaft ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens. Die Kommission vertrat hierzu die Auffassung, dass im Zusammenhang mit einem Beitritt zu einer Genossenschaft das erste *Teckal*-Kriterium der Kontrolle nicht erfüllt ist, weil ein in jeder Hinsicht nur geteilter Einfluss der Partner auf die Genossenschaft vorliegt. Als Konsequenz dieser Ansicht wäre eine ausschreibungsfreie interkommunale Zusammenarbeit nicht möglich, weil es gerade ein zentrales Merkmal dieser Kooperationsform ist, dass Beschlüsse gleichberechtigt zustande kommen und es keine Vorherrschaft eines Partners gibt.¹⁷

Am 13. November 2008 urteilte der EuGH, dass auch mehrere öffentliche Stellen gemeinschaftlich über eine konzessionsnehmende Gesellschaft eine Kontrolle ausüben können wie über ihre eigene Dienststelle.¹⁸ Die Kontrolle muss im Einzelfall wirksam sein, aber nicht zwingend individuell ausgeübt werden. Letzteres kommt bei einer kommunalen Mehrfachbeteiligung praktisch auch gar nicht vor. Der EuGH bestätigte das Recht der kommunalen Selbstverwaltung, welches die Entscheidung über die Art und Weise der Erbringung kommunaler Dienstleistungen in Gemeinschaft mit anderen Gebietskörperschaften beinhaltet. Eine Gemeinde muss die Möglichkeit haben, ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben mit eigenen administrativen, technischen und sonstigen Mitteln zu erfüllen und kann nicht gezwungen werden, sich an externe Einrichtungen zu wenden, die nicht zu ihren Dienststellen gehören. Von dieser Möglichkeit, auf eigene Mittel bei der Aufgabenerledigung zurückzugreifen, kann auch in Zusammenarbeit mit anderen Stellen Gebrauch gemacht werden. Die Beschlussorgane der betreffenden Genossenschaft bestanden aus Vertretern der ihr angeschlossenen öffentli-

16 Das OLG Celle, Beschluss vom 14.09.2006 – 13 Verg 2/06, war noch der Auffassung, dass ein Umsatz von 92,5 % aus Geschäften mit den öffentlichen Auftraggeber nicht für ein ausschreibungsfreies „In-House-Geschäft“ ausreichen.

17 Für eine Ausschreibungsfreiheit bei Kooperationen auf der Grundlage von Landesgesetzen über kommunale Zusammenarbeit *Spannowsky, Willy* 2008: Neue vergaberechtliche Herausforderungen für die kommunale Praxis, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), Jg. 28, Heft 7, S. 281-291.

18 EuGHE 2008, I-8457 ff. – Rs. C-324/07.

chen Stellen. Dies deutete für den EuGH darauf hin, dass diese die Beschlussorgane beherrschen. Die öffentlichen Stellen sind damit in der Lage, auf die strategischen Ziele und wichtigen Entscheidungen ausschlaggebenden Einfluss auszuüben. Die weitreichenden Befugnisse des Verwaltungsrats bei der Leitung der Genossenschaft stehen für den EuGH der Annahme einer Kontrolle durch die öffentlichen Einrichtungen nicht entgegen.

Weiterhin fällt die Genossenschaft unter das besondere Gesetz der Interkommunalen. In Verbindung mit der Satzung ergibt sich, dass der Zweck der Genossenschaft die Verwirklichung von Aufgaben von gemeindlichem Interesse ist und die Genossenschaft auch keinen kommerziellen Charakter hat. Die Genossenschaft erbringt ihre Leistungen ausschließlich für die in ihr zusammengeschlossenen Mitglieder und nicht am Markt für Dritte. Damit verfolgt sie keine anderen Interessen als die der ihr angeschlossenen öffentlichen Stellen. Der Verwaltungsrat verfügt zudem über kein solches Maß an Selbstständigkeit, das eine dienststellengleiche Kontrollmöglichkeit ausschließt. Von Bedeutung ist auch, dass die Genossenschaft privatem Kapital nicht offen steht. Eine Kontrolle wie über eigene Dienststellen liegt also vor, wenn bei einer

- öffentlichen Einrichtung (z.B. Zweckverband) die Kontrolle gemeinsam durch Satzungsorgane ausgeübt wird, die aus Vertretern der angeschlossenen öffentlichen Stellen bestehen,
- die Organe im Einzelfall kein Maß an Selbstständigkeit aufweisen, das einer Kontrollmöglichkeit entgegensteht, und
- kein privates Kapital beteiligt ist.

Bezüglich des Wesentlichkeitskriteriums übernahm der EuGH die bisherige Rechtsprechung, dass die Einrichtung im Wesentlichen für alle öffentlichen Körperschaften zusammengekommen tätig werden muss.

Als wesentliches Fazit der Entscheidung lässt sich in Bezug auf das erste *Teckal*-Kriterium festhalten, dass im Falle einer institutionalisierten Kooperation die gemeinsame Beherrschung eines Zweckverbandes durch die beteiligten öffentlichen Stellen ausreicht, damit diese Form der Zusammenarbeit, das heißt Gründung, Beitritt und Aufgabenübertragung, vom EU-Vergaberegime freigestellt ist.

6. Rechtssache Stadtreinigung Hamburg

Nur kurze Zeit später, am 9. Juni 2009, nahm der EuGH auch zu der zweiten Hauptform interkommunaler Zusammenarbeit, der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, Stellung.¹⁹ Diese vertragliche Kooperation ist ebenfalls dadurch gekennzeichnet, dass die Beherrschung einer Vertragspartei durch eine andere nicht gegeben ist.

Im Jahr 1995 schlossen vier niedersächsische Landkreise mit der Stadtreinigung Hamburg, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, einen Vertrag über die Entsorgung ih-

¹⁹ EuGH, Urteil vom 9. Juni 2009, Rs. C-480/06.

rer Abfälle in einer bis 1999 fertig zu stellenden Müllverbrennungsanlage. Der Vertrag mit einer Laufzeit von 20 Jahren sieht vor, dass die Stadtreinigung Hamburg den Landkreisen eine gewisse Kapazität gegen eine Jahresvergütung reserviert. Die Vergütung wird über die Stadtreinigung Hamburg an den Betreiber der Anlage, der ihr Vertragspartner ist, gezahlt. Die Landkreise schlossen den Vertrag direkt mit der Stadtreinigung Hamburg, ohne vorher ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Der Auftrag über die Entsorgungsleistungen, den die Stadtreinigung Hamburg an den Anlagenbetreiber erteilte, war dagegen nicht Gegenstand des Verfahrens.

In dieser Rechtssache verneinte der EuGH eine Ausschreibungspflicht auch für den Fall, dass sich Kommunen nicht zu einer gemeinsamen Einrichtung zusammenschließen, sondern ihre Zusammenarbeit auf gleichberechtigter, horizontaler Ebene rein vertraglich regeln. Der EuGH betonte, dass es keinen Unterschied macht, ob die interkommunale Zusammenarbeit durch Schaffung einer Einrichtung des öffentlichen Rechts, also in institutioneller Form, erfolgt, bei der das Kontrollkriterium durch eine gemeinsame Beherrschung gegeben ist, oder aber die kommunale Kooperation in der zweiten Hauptform der Gesetze über kommunale Zusammenarbeit, der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, also nicht institutionell, erfolgt. Unstreitig besteht im vorliegenden Fall keine (gemeinsame) Kontrolle der vier Landkreise über ihren Vertragspartner, die Stadtreinigung Hamburg. Wenn eine horizontale vertragliche Kooperation bestimmte Voraussetzungen erfüllt, verzichtet der EuGH nach diesem Urteil jedoch auf die Prüfung der *Teckal*-Kriterien.

6.1 Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

Zunächst darf die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Stellen nur von Erwägungen geleitet sein, die mit der Verfolgung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen im Zusammenhang stehen. Kein Kooperationspartner darf mit der Aufgabenerfüllung erwerbswirtschaftliche Ziele verfolgen und wie ein Marktteilnehmer auftreten. Hierzu hat der EuGH ausgeführt, dass es sich bei dem streitigen Vertrag zwischen der Stadtreinigung Hamburg und den vier Landkreisen um eine Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung einer ihnen allen obliegenden öffentlichen Aufgabe handelt und hierbei keine anderen Zwecke verfolgt werden. Die Aufgabe der Abfallentsorgung steht mit der Umsetzung der EG-Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle²⁰ im Zusammenhang, mit der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, Abfallwirtschaftspläne zu erstellen, die vor allem Maßnahmen zur Förderung der Rationalisierung des Einsammelns, Sortierens und Behandelns von Abfällen vorsehen, wobei eine der wichtigsten Maßnahmen darin besteht, den Abfall in einer so nah wie möglich gelegenen Anlage zu verwerten.

20 Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle, in: ABl. EG L 194 vom 25.07.1975, S. 39-41.

6.2 *Gemeinsamkeit der Aufgabenwahrnehmung*

Von zentraler Bedeutung ist für den EuGH zudem, dass die Vertragspartner die öffentliche Aufgabe gemeinsam wahrnehmen. Der streitgegenständliche Vertrag dient nach Ansicht des EuGH ausdrücklich der Gewährleistung der Sicherstellung der Abfallentsorgung, enthält gegenseitige Verpflichtungen und betrifft damit die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Stellen. Insbesondere sind die Landkreise verpflichtet, ihre nicht selbst genutzten Entsorgungskapazitäten der Stadtreinigung Hamburg zur Verfügung zu stellen, um Abhilfe für den Mangel an Entsorgungskapazitäten der Stadt Hamburg zu schaffen. Die Landkreise verpflichten sich weiterhin, den Anteil nicht verwertbarer Müllverbrennungsschlacke zur Entsorgung in ihren Deponiebereichen aufzunehmen, welcher der von ihnen angelieferten Abfallmenge entspricht. Aus der Kooperation entstehen also beiderseitige Synergieeffekte, die über ein normales Vertragsverhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer hinausgehen.

6.3 *Finanztransfer nur zur reinen Kostendeckung*

Weiterhin darf im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien kein Finanztransfer außer zur reinen Kostendeckung im Hinblick auf die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung stattfinden. Eine Gewinnerzielungsabsicht darf mit der Aufgabenerfüllung dagegen nicht verfolgt werden. Die Erbringung der Abfallentsorgungsleistungen wird im vorliegenden Fall lediglich gegenüber dem Anlagenbetreiber vergütet. Die Stadtreinigung Hamburg leitet insoweit nur die Kostenerstattungen für die Abfallentsorgung an den Anlagenbetreiber weiter.

6.4 *Keine Beteiligung privaten Kapitals und keine Umgehung des Vergaberechts*

Außerdem muss für den EuGH der in der Richtlinie 92/50/EWG²¹ genannte Grundsatz der Gleichbehandlung der Interessenten gewährleistet sein, sodass kein privates Unternehmen besser gestellt wird als seine Wettbewerber. Es dürften an der Vereinbarung also nur öffentliche Stellen beteiligt sein und keine Privaten. Schließlich konnte der EuGH auch nicht erkennen, dass mit der von den beteiligten Körperschaften gewählten Gestaltung das Vergaberecht umgangen werden soll. Die Kooperation sieht auch keine Vergabe von Aufträgen über den Bau und den Betrieb der Anlage vor und präjudiziert solche nachfolgenden Verträge auch nicht.

6.5 *Resümee*

In diesem Urteil stellt der EuGH Kriterien auf, unter denen eine horizontale interkommunale Zusammenarbeit nicht ausschreibungspflichtig ist, da in diesem Fall kein öffentlicher Auftrag vorliegt. Voraussetzung ist hierfür zunächst das Bestehen einer öffentlichen Aufgabe. Im vorliegenden Fall stützte sich der EuGH hinsichtlich der Annahme

21 Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, in: ABl. EG L 209 vom 24.07.1992, S. 1-24.

einer öffentlichen Aufgabe auf die bestehende EG-Richtlinie über Abfälle und die den Mitgliedstaaten von ihr auferlegten Verpflichtungen. Wie weit der Kreis öffentlicher Aufgaben zu ziehen ist, lässt sich aus dem Urteil noch nicht eindeutig ableiten. Bei dem Begriff der „öffentlichen Aufgaben“ handelt es sich zunächst um keinen unionsrechtlich definierten Terminus. Der EuGH wird jedoch von einer europarechtlichen Beurteilung ausgehen wollen, um nicht seine Kontrollmöglichkeit hinsichtlich der darunter zu subsumierenden Aufgabenbereiche zu verlieren. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass durch eine zu weitgehende Festlegung des Aufgabenumfangs durch die Mitgliedstaaten nahezu unbegrenzt Tätigkeiten der Anwendung des EU-Vergaberegimes entzogen werden. Die Aufgaben müssen also entweder unionsrechtlich anerkannt sein oder zumindest nicht im Widerspruch zum Unionsrecht stehen.²² Zunächst wird jedoch den Mitgliedstaaten ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen sein. In dieser Beziehung verlangen die deutschen Gemeindeordnungen, dass der Betrieb eines öffentlichen Unternehmens unter anderem durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt ist bzw. ein öffentlicher Zweck den Betrieb erfordert. Damit müssen die betreffenden Unternehmen schon nach der deutschen Rechtslage einen Versorgungszweck verfolgen, der den im öffentlichen Interesse liegenden Belangen eines Gemeinwesens dient. Der Umfang der durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigten Aufgaben kann dabei aber über den engeren Aufgabenbereich der sog. Daseinsvorsorge hinausgehen. Er unterliegt der Einschätzungsprärogative der Kommunen und ist weitgehend der gerichtlichen Beurteilung entzogen.²³ Die alleinige Verfolgung einer Gewinnerzielungsabsicht reicht auch im deutschen Kommunalwirtschaftsrecht nach herrschender Meinung nicht aus.²⁴ Es lässt sich also im Ergebnis eine gewisse Kongruenz des Begriffs der „öffentliche Aufgabe“ im EuGH-Urteil und dem des „öffentlichen Zwecks“ nach dem deutschen Kommunalrecht feststellen. Aus diesem Grund wird das Konfliktpotenzial bei der Auslegung des Begriffs zwischen deutschem Kommunalwirtschaftsrecht und EuGH allenfalls die über den Kernbereich der Daseinsvorsorge hinausgehenden Aufgabenbereiche betreffen.

Entscheidend ist weiterhin, dass nicht ein Vertragspartner *für* die anderen Vertragsparteien die Aufgabe erfüllt, sondern dass die Parteien bei der Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe *zusammenwirken*. Das Vertragswerk muss deshalb die wesentliche Rechtsgrundlage bilden und den zentralen Rahmen für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe regeln, wie z.B. die maßgebenden organisatorischen Fragen, die grundlegende Festlegung der Zuständigkeiten, der Aufgabenbereiche und der gegenseitigen Verpflichtungen der Vertragsparteien. Mit der Betonung der gemeinsamen Wahrnehmung einer

22 Hausmann, Friedrich/Mutschler-Siebert, Annette 2010: Nicht mehr als eine Klarstellung – Interkommunale Kooperationen nach dem EuGH-Urteil Stadtreinigung Hamburg, in: Vergaberecht, Jg. 10, Heft 3, S. 427-433, hier S. 428.

23 BVerwGE 39, 329 (334).

24 BVerfGE 61, 82 (107 f.); Schink, Alexander 2002: Wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 21, Heft 2, S. 129-140, hier S. 134; a. A. aber im Vordringen vgl. etwa Cremer, Wolfgang 2003: Gewinnstreben als öffentliche Unternehmen legitimierender Zweck, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 56, Heft 22, S. 921-932, hier S. 929; Franz, Thorsten 2005: Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge, Tübingen, S. 58 ff.

allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe wird vom EuGH eine vergleichbare Intensität der Kooperation wie bei einer institutionalisierten Zusammenarbeit gefordert. Diese Zusammenarbeit ist jedoch nicht auf Gebietskörperschaften beschränkt, sondern kann auch öffentliche Einrichtungen, wie im vorliegenden Fall eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR), mit einbeziehen. Entscheidend für die Beurteilung der Kooperation ist lediglich die Art der zu erfüllenden Aufgaben. Das Vertragsverhältnis muss aber über ein reines Leistung – Entgelt – Verhältnis zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber hinausgehen. Im vorliegenden Fall wird nachweislich ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen bei der Abfallverwertung durch die Kooperationspartner praktiziert, z. B. durch eine wechselseitig abgestimmte Nutzung der Kapazitäten in der Anlage. Das angestrebte enge Zusammenwirken kommt auch in der Bezeichnung in der Präambel des Vertrages als „Regionaler Entsorgungsverbund“ und in der Dauer des Vertrages von 20 Jahren zum Ausdruck. Eine bestimmte zeitliche Dauer der Kooperation wird jedoch nicht vom EuGH gefordert und lässt sich sachlich auch nicht rechtfertigen.²⁵ Sie kann jedoch ein Indiz für die Enge der Zusammenarbeit darstellen.

Ferner ist davon auszugehen, dass eine Ausschreibungsfreiheit nur besteht, wenn eine Zusammenarbeit – wie bei den Zweckverbänden – grundsätzlich im *regionalen* Verbund erfolgt. In dieser Rechtssache lag die Besonderheit vor, dass die Richtlinie 91/156/EWG²⁶, durch welche die erwähnte Abfall-Richtlinie geändert wurde, nach einer Abfallverwertung in einer Anlage so nah wie möglich am Entstehungsort verlangt (sog. „Näheprinzip“). Deshalb ist hier schon aus dem materiellen Recht eine ortsnahe Verwertung geboten, was eindeutig für die Annahme einer ausschreibungsfreien, ortsnahen und gemeinsamen kommunalen Aufgabenerfüllung spricht. Allerdings verlangt gerade die Vergleichbarkeit mit der engen Kooperation in einem Zweckverband nach einem grundsätzlich vorhandenen regionalen Bezug bei der Aufgabenwahrnehmung.²⁷

Schlusswort

Mit den beiden letztgenannten Urteilen hat der EuGH den Spielraum für ausschreibungsfreie interkommunale Kooperationen erheblich erweitert. Dabei gibt der Gerichtshof die *Teckal*-Kriterien und damit das Kontrollkriterium nicht prinzipiell auf.²⁸ Vielmehr wird das Kontrollkriterium auch im Urteil *Stadtreinigung Hamburg* ausdrücklich

25 Für die Annahme als weitere Voraussetzung allerdings *Portz, Norbert* 2009: Der EuGH bewegt sich: Keine Ausschreibung kommunaler Kooperationen nach dem Urteil „Stadtreinigung Hamburg“, in: *Vergaberecht*, Jg. 9, Heft 5, S. 702-711, hier S. 711

26 Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle, in: *ABl. EG L* 78 vom 26.03.1991, S. 32-37.

27 So auch *Portz* 2009 (Fn. 25), S. 711.

28 Für einen grundsätzlichen Verzicht des EuGH auf die *Teckal*-Kriterien bei der Prüfung von interkommunalen Kooperationen wohl *Byok, Jan/Bormann, Guido* 2010: Aktuelle Rechtsfragen zu der öffentlichen Auftragsvergabe in der Entsorgungswirtschaft, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Jg. 29, Heft 10, S. 1262-1267, hier S. 1263 f.

erwähnt, sein Vorliegen allerdings für den betreffenden Fall verneint.²⁹ Im Rahmen institutionalisierter Kooperationsformen genügt es ihm jedoch, wenn eine Kontrolle von den beteiligten öffentlichen Stellen gemeinsam ausgeübt wird. Die Forderung nach einer Kontrolle des gemeinsam geschaffenen, neuen Rechtsträgers durch die beteiligte auftraggebende Stelle alleine widerspricht schon vom Ansatz her dem Sinn solcher Formen der Zusammenarbeit.

Die Gründung einer Einrichtung des öffentlichen Rechts (z.B. eines Zweckverbandes) ist für die Ausschreibungsfreiheit interkommunaler Kooperationen nicht zwingende Voraussetzung. Bei einer vergleichbar engen, horizontalen Kooperation etwa auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bzw. Zweckvereinbarung stellt der EuGH nunmehr auf die Aufgabenart ab. Danach muss es sich um die gemeinsame Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe handeln. Bei der Beurteilung legt der EuGH vor allem besonderen Wert auf die Gemeinsamkeit der Aufgabenwahrnehmung. Wenn allerdings ein Vertragspartner auf horizontaler vertraglicher Grundlage *für* eine andere Vertragspartei Aufgaben erfüllt, sind die Kriterien der beiden Urteile nicht erfüllt. Hierzu vertritt die Europäische Kommission im Fall der sog. Delegation, dass die vollständige Übertragung einer öffentlichen Aufgabe von einer öffentlichen Einrichtung auf eine andere, die diese Aufgabe völlig unabhängig und eigenverantwortlich wahrnimmt, nicht mit einer vergüteten Dienstleistung gemäß Art. 56 AEUV gleichzusetzen ist. Als Maßnahme der internen Organisation der öffentlichen Verwaltung ist sie damit nicht ausschreibungspflichtig.³⁰ Im Fall einer sog. Mandatierung geht die Kommission dagegen von einem Verstoß gegen das EU-Vergaberegime aus, wenn dies ohne Ausschreibung erfolgt, weil kein vollständiger Aufgabenübergang stattfindet oder sich die beteiligte Gemeinde Kontrollrechte über die Ausführung der übertragenen Aufgabe vorbehält. Die Differenzierung zwischen Delegation und Mandatierung ist jedoch wegen der daraus folgenden Schlechterstellung der EU-Mitgliedstaaten mit kommunaler Selbstverwaltung gegenüber zentralistisch organisierten Staaten wenig sachgerecht.

29 EuGH, Urteil vom 9. Juni 2009, Rs. C-480/06, Rdnr. 35 f.

30 Vgl. die Begründung der Kommission zur Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens gegen vier nordrhein-westfälische Gemeinden wegen freihändiger Vergabe von Abfallbeseitigungsaufträgen an den von ihnen geschaffenen Zweckverband „RegioEntsorgung“; IP/07/357 vom 21. März 2007.

Die Rolle der Kohäsionspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems

Gerhard Stahl/Christian Gsodam*

Die 2008 mit dem Zusammenbruch der Lehmann Brothers Holding Inc. in den Vereinigten Staaten von Amerika ausgelöste Finanzkrise entwickelte sich rasch in eine Weltwirtschaftskrise. In Europa begann sie als Bankenkrise, wurde dann zu einer allgemeinen Wirtschaftskrise, um sich schließlich als Krise der Staatsfinanzen in Irland und in den südlichen EU-Mitgliedstaaten und damit auch als Krise der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu präsentieren. Die Krise und die unzureichend abgestimmten nationalen bankenstützenden und konjunkturpolitischen Maßnahmen haben gezeigt, dass die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion einer weiteren politischen Koordinierung und Vertiefung bedarf.

Ist der in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union zum Ausdruck gebrachte Wille der EU-Mitgliedstaaten, durch die Wirtschafts- und Währungsunion die „Konvergenz ihrer Volkswirtschaften“ herbeizuführen, mehr Wunsch als Realität? Bleibt Europa im Denken eines rein intergouvernementalen Wirtschaftshandelns verhaftet, oder entsteht nun auch in der Europäischen Wirtschaftsunion - wie beispielsweise in der Europäischen Kohäsionspolitik - ein spezifisch europäisches Mehrebenensystem und damit verbunden eine neue „europäische governance Struktur“? In der aktuellen Diskussion über die Währungsunion wird viel über die notwendigen Stützungsinstrumente und verstärkte nationale Koordinierung diskutiert. Unberücksichtigt bleiben jedoch bisher die Auswirkungen auf die dezentralen Ebenen in der EU.

Die bereits 1975 eingeführte Europäische Kohäsionspolitik verfolgt mit ihren verschiedenen Fonds¹ unter anderem auch das Ziel der wirtschaftlichen Konvergenz der EU-Mitgliedstaaten und die Verringerung der sozioökonomischen Unterschiede zwischen deren Regionen. Ihr wird nach mehr als 35 Jahren zugestimmt, eine der erfolgreichsten Politiken der Europäischen Union zu sein.²

* Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

1 Vor allem der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Kohäsionsfonds und der Europäische Sozialfonds, mehr dazu siehe auf der Homepage der Europäischen Kommission http://ec.europa.eu/regional_policy/index_de.htm.

2 Siehe aus der Vielzahl der Bewertungen insbesondere *Ausschuss der Regionen*: Beitrag der Kohäsionspolitik zur Europa 2020 Strategie, (CdR 223/2010 fin) (Stellungnahme Michael Schneider) angenommen am 5. Oktober 2010; *Europäisches Parlament, Ausschuss für regionale Entwicklung*: Bericht über ein effizientes Regelungssystem („Good Governance“) für die Regionalpolitik der EU: Verfahren der Unterstützung und Überwachung durch die Kommission (2009/2231(INI)) (Mănescu Bericht), angenommen am 13. Dezember 2010; *Heinemann, Friedrich/ Hagen, Tobias/Mohl, Philipp/Osterloh, Steffen/Sellenthin, O. Mark* 2010: Die Zukunft der EU-Strukturpolitik, Baden-Baden.

Das auch deshalb, weil es dieser Politik wie keiner anderen gelungen ist, das vom Partnerschaftsprinzip inspirierte Modell der „Multi-Level Governance“³ nachhaltig umzusetzen, es stetig weiterzuentwickeln und schließlich auch auf andere EU-Politikbereiche auszudehnen.⁴ Die zukünftige Ausgestaltung der Europäischen Kohäsionspolitik wird auch die folgenden Fragen beantworten müssen: Welche Rolle spielt die europäische Kohäsionspolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und wie können die Erfahrungen, die Europa mit dieser Politik gemacht hat, für die Weiterentwicklung der Wirtschaftsunion nutzbar gemacht werden?

1. Die Europäische Wirtschaftsunion: Politikgestaltung als inter-gouvernementale Koordination

Dass die Gründer der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im Vertrag von Maastricht nicht bereit waren, die im monetären Bereich durch die schrittweise Einführung des Euro und die Einrichtung der Europäischen Zentralbank erfolgte Schaffung der Währungsunion durch eine gemeinsame europäische Wirtschaftspolitik wirksam zu begleiten, ist bekannt. Die Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass dies eine entscheidende Schwäche der WWU ist. Dem Agieren der Finanzmärkte, die mit sehr hohen Risikoaufschlägen gegen die Anleihen einzelner Länder spekulieren, konnte die WWU zunächst nichts entgegensetzen.

Die USA, die sich in einer noch größeren Krise der Verschuldung befinden, – dies gilt zumindest, wenn man makroökonomische Kriterien anlegt – haben deutlich geringere Unterschiede im Zinsniveau der Anleihen von Bundesstaaten, obwohl theoretisch eine Zahlungsunfähigkeit eines Bundesstaates durchaus möglich wäre.⁵ Aber die Vermutung vieler Marktteilnehmer ist, dass die USA besser in der Lage sein werden, eine gemeinsame wirtschaftspolitische Antwort auf Probleme einiger Bundesstaaten zu finden, als die EU auf die Finanzierungs- und Wirtschaftsprobleme einiger ihrer Mitgliedstaaten.

Während die Währungspolitik für die EU-Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, zur ausschließlichen Kompetenz der Europäischen Union wurde (Artikel 3 c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)), blieb die Wirt-

3 Siehe dazu auch das vom Ausschuss der Regionen am 17./18. Juni 2009 verabschiedete Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level Governance (CdR 89/2009 fin) unter: V. Die Hebelwirkung der europäischen Kohäsionspolitik auf andere Gemeinschaftspolitiken..

4 *Europäische Kommission (Hrsg.)* 2010: In Europas Zukunft investieren, Fünfter Bericht über die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion (Homepage der Europäischen Kommission http://ec.europa.eu/regional_policy/index_de.htm), in dem es unter anderem heißt: „Der Bericht weist darauf hin, dass die Kernziele der Strategie Europa 2020 mit allein auf EU-Ebene oder nationaler Ebene konzipierten Politiken nicht erreicht werden können. Ein so ehrgeiziges Vorhaben kann nur mit starker nationaler und regionaler Beteiligung und Eigenverantwortung an der Basis erfolgreich sein. Dies ist eine der wichtigsten Erkenntnisse aus der Lissabon-Strategie.“ (Zusammenfassung S. XI).

5 Angst vor der nächsten Krisenwelle, in: *Financial Times Deutschland* vom 24. Februar 2011, S. 17.

schaftsunion lange Zeit mehr eine politische Zielvorgabe denn ein rechtlich verbindlicher Rahmen für die gemeinsame Entwicklung der Wirtschaftspolitik der Union. So wurde zwar die Eurozone errichtet bzw. für die EU-Mitgliedstaaten (außer dem Vereinigten Königreich und Dänemark) die Verpflichtung zur Einführung des Euro nach Erfüllung der so genannten Maastrichter Konvergenz-Kriterien⁶ eingeführt. Auch nahm die unabhängige Europäische Zentralbank ihre Arbeit auf und verfolgt seitdem ihr in den Verträgen festgelegtes Ziel der Sicherung der Preisstabilität im Euroraum. Der für die Eurostaaten geltende Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte darüber hinaus die Einhaltung der Maastrichtkriterien durch die Mitgliedstaaten auch nach deren Beitritt zur Eurozone sicherstellen.

Andererseits wurde durch ein absolutes Einstands- und Beistandsverbot (Artikel 125 AEUV) jede Form der wechselseitigen Haftungsübernahme in der Wirtschafts- und Währungsunion ausgeschlossen. Um die Errichtung einer „Transferunion“ zu unterbinden, dürfen weder die anderen Mitgliedstaaten noch die Europäische Union für die Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates haften oder für diese eintreten („No-bail-out-Klausel“). Auch sieht die Europäische Union keine in einer Wirtschaftsunion üblicherweise bestehenden Finanzausgleichsregelungen⁷ vor, die über einen Einnahmenausgleich die mitgliedstaatlichen Unterschiede in der Finanzkraft und Wirtschaftsleistung vermindern und somit die Konvergenz der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften vorantreiben könnten.

Die Kompetenz der Europäischen Union im Rahmen der Wirtschaftsunion, die alle EU-Mitgliedstaaten umfasst, wurde als mehr oder weniger folgenlose Koordinierungskompetenz ausgestaltet, die darauf fußt, „dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamen Interesse betrachten“ (Artikel 121 AEUV). Die Europäische Wirtschaftsunion ist nicht als europäisches Mehrebenensystem, sondern als intergouvernementales Zwei-Ebenen-System konzipiert, in dem die wesentli-

6 Die Maastrichtkriterien sind: 1. Preisstabilität: Die Inflationsrate darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über derjenigen der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen. 2. Stabilität der öffentlichen Haushalte: Der staatliche Schuldenstand darf nicht mehr als 60%, die jährliche Nettoneuverschuldung nicht mehr als 3% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen. 3. Wechselkursstabilität: Der Staat muss mindestens zwei Jahre lang ohne Abwertung am Wechselkursmechanismus II teilgenommen haben. Dabei darf die Währung des Landes nur in einer bestimmten Wechselkursbandbreite (meist 15%) vom Eurokurs abweichen; 4. Langfristige Zinssätze: Der Zinssatz langfristiger Staatsanleihen darf nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen.

7 Häde, Ulrich 1996: Finanzausgleich, die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen; Wasmayr, Bernd 1997: Kohäsionspolitik der EU in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Ausgestaltung – Kritik – Reformvorschlag, Europäische Hochschulschriften, Reihe 5 Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 2067; Lienemayer, Max 2002: Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 284, Baden-Baden; Europäische Kommission 1977: Report of the study group on the role of public finance in European integration (McDougall-Bericht). Bereits dieser Bericht zeigte auf, dass alle bestehenden Wirtschafts- und Währungsunionen ein Element des Transfers enthalten. Keine Währungsunion konnte bisher ohne einen Ausgleichsmechanismus bestehen.

chen Entscheidungsbefugnisse im Bereich der wirtschaftlichen Steuerung (Steuerpolitik, Sozialpolitik einschließlich der Pensionssysteme, Bildung und Forschung) auf mitgliedstaatlicher Ebene verbleiben und die Mitgliedstaaten auch weiterhin - aufgrund der No-bail-out Klausel des Vertrags von Maastricht - die uneingeschränkte Eigenverantwortlichkeit für ihre Finanzpolitik tragen. Europa fällt die Aufgabe zu, den gemeinsamen Binnenmarkt und die Freizügigkeit von Waren, Personen, Kapital, und Dienstleistungen innerhalb der Union zu sichern, die Außenhandelsbeziehungen der Europäischen Union im gemeinsamen Interesse zu gestalten und die teils erheblich unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken so gut als möglich zu koordinieren.

Durch den Lissabon-Vertrag wurden die Instrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU zwar in einigen Punkten verstärkt. Die Realität der wirtschaftspolitischen Koordinierung blieb aber weit hinter den vor allem französischen Forderungen nach einer europäischen Wirtschaftsregierung zurück. Für das wirtschaftlich stärkste Land der Wirtschafts- und Währungsunion, die Bundesrepublik Deutschland, waren die Verteidigung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und die Erhaltung von nationalen wirtschaftspolitischen Kompetenzen die Maximen politischen Handelns.

Kernstück der derzeit bestehenden Koordinierung europäischer Wirtschaftspolitik sind Empfehlungen des Europäischen Rates zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten und ein darauf basierender „multilateraler Überwachungsprozess“, im Rahmen dessen die Europäische Kommission und der Rat unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments eine „dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten suchen“ (Art. 120-121 AEUV). Eingerichtet wurde durch den Lissabonvertrag auch ein durch die Europäische Kommission und den Rat gesteuertes System von Berichten und Sanktionen, das die Einhaltung der Haushaltsdisziplin in den EU Mitgliedstaaten sicherstellen soll (Art. 126 AEUV).

Eine effiziente Überwachung und Koordinierung blieb zumindest bis zum Ausbruch der Bankenkrise, der mit dem Inkrafttreten des Lissabonvertrags zusammenfiel, durch schwerfällige Verfahren und ein System gegenseitiger Rücksichtnahme der Mitgliedstaaten behindert.⁸ Die Griechenlandkrise hat darüber hinaus deutlich gemacht, dass der europäischen Ebene offensichtlich nicht einmal die für eine Koordinierung nötigen Wirtschaftsdaten und –zahlen der EU-Mitgliedstaaten umfassend und ungeschönt zur Verfügung gestellt wurden. Die Effizienz des durch den Lissabonvertrag geschaffenen verschärften Überwachungssystems und die vorgesehene zusätzliche europäische Koordinierung muss ihren Praxistest noch bestehen.

Die Regionen, die von der Europäischen Union neben den Mitgliedstaaten zunehmend als politische Akteure wahrgenommen⁹ und im Rahmen der Strukturpolitik stark eingebunden werden, spielen im intergouvernementalen System der Wirtschafts- und

8 Seidl Manfred 2010: Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion, in: integration – 4/2010, Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, S.224-349.

9 Insbesondere im Rahmen der europäischen Beihilfenkontrolle gemäß Artikel 107 ff AEUV aber z.B. auch als öffentliche Dienstleister im Rahmen der Daseinsvorsorge.

Währungsunion bisher keine Rolle. Sie werden im besten Fall, dort wo die nationale Verfassung ihre Mitwirkung auf mitgliedstaatlicher Ebene vorsieht, in den vorbereitenden nationalen Willensbildungsprozess eingebunden.

Die wirtschaftspolitische Leistung und Verantwortung regionaler Akteure, so z.B. für die Erfüllung der Konvergenzkriterien zur Stabilität der öffentlichen Haushalte¹⁰ ihres Mitgliedstaates, müssten sich in einer stärker integrierten Europäischen Wirtschaftsunion durch eine entsprechende Beteiligung dieser Akteure sowohl bei der Formulierung als auch bei der Evaluierung Europäischer Wirtschaftspolitik widerspiegeln. Immerhin tätigen Regionen und Kommunen ca. zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen¹¹ und gehören zu den größten Arbeitgebern im Binnenmarkt. Viele von ihnen nehmen eine strategische Rolle im Bildungs- und Forschungsbereich sowie in der Verzahnung von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Investitionen im Bereich Innovation und Wettbewerbsfähigkeit ein. Die Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschaftsunion in ein europäisches Mehrebenensystem, in dem eine kompetenzmäßig stärker ausgestattete europäische Ebene nicht nur die mitgliedstaatlichen Politiken koordiniert, sondern auch die Mitwirkung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sicherstellt, ist daher eine der Hauptforderungen des Ausschusses der Regionen zur Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in Europa.¹²

Die Europäische Kommission, die mit ihrer von 2000 bis 2010 laufenden Lissabon-Strategie Europa zur wettbewerbsstärksten Wirtschaftszone der Welt machen wollte, konnte bisher nur wenig zur Entwicklung einer abgestimmten europäischen Wirtschaftspolitik beitragen. Das vor allem deshalb, weil auch diese Strategie bei der Umsetzung allzu allgemeiner europäischer Vorgaben ausschließlich auf den regulierenden Gruppendruck unter den EU-Mitgliedstaaten setzte. Die Lissabonstrategie blieb letztlich nahezu ergebnislos, da ihre Umsetzung weder durch ein wirksames System der „Multi-Level Governance“ (wie der Europäischen Kohäsionspolitik) getragen wurde¹³, noch über einen geeigneten Sanktionsmechanismus verfügte, der die EU-Mitgliedstaaten zur Einhaltung der „Lissabonziele“ gebracht hätte. Auch wenn einige dieser wirtschaftspolitischen Mängel im Laufe des Jahres 2010 im neuen Rahmen des Lissabonvertrags schrittweise behoben wurden, beschränkt sich die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion auch weiterhin relativ deutlich auf das Niveau der inter-gouvernementalen

10 Der staatliche Schuldenstand darf nicht mehr als 60%, die jährliche Nettoneuverschuldung nicht mehr als 3% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen.

11 Siehe dazu *CEMR-DEXIA*: EU subnational governments: 2009 key figures (2010/2011 edition), abrufbar unter <http://www.dexia-creditlocal.fr>.

12 Stellungnahme des *Ausschusses der Regionen*: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung (CdR 22/2010 fin), verabschiedet am 1. Dezember 2010.

13 Eine Untersuchung des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union hat aufgezeigt, dass zehn Jahre nach der Einführung der Lissabonstrategie lediglich 17% aller regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Europäischen Union überhaupt von der Strategie wussten. Noch weniger wurden in die Formulierung der nationalen Lissabonziele miteinbezogen und setzten sich daher auch nicht maßgeblich für deren Umsetzung ein. Siehe dazu den Abschlußbericht der AdR-Konsultation zu einer Neuen Strategie für nachhaltiges Wachstum, Die Lissabon-Strategie nach 2010, abrufbar unter <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Surveys>.

Koordinierung eines wirtschaftlichen Staatenbundes. Die sogenannte „Gemeinschaftsmethode“, die eine starke Rolle der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments - sowie über die entsprechenden Konsultationsverfahren auch eine Einbindung der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften (und damit auch eine zusätzliche Informationsquelle für die europäische Ebene) - sicherstellt, konnte sich im Bereich der Europäischen Wirtschaftsunion bisher nicht durchsetzen.

Seit der Schaffung des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates durch den Vertrag von Lissabon ist vielmehr zu beobachten, dass sich der institutionelle Schwerpunkt der Fortentwicklung der Europäischen Wirtschaftsunion von der Europäischen Kommission weg hin auf den Rat und damit auf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten verlegt. Das Europäische Parlament hat – insbesondere während der Finanzkrise - die „Abwesenheit“ der Europäischen Kommission bei der Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschaftsunion mehrfach beklagt und sie aufgefordert ihre Rolle als treibende integrationspolitische Kraft Europas wahrzunehmen.¹⁴

Inwieweit die aktuelle Finanzkrise letztlich die weitere Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsunion beflügeln kann wird sich zeigen. Bisher haben ernsthafte Krisen der Europäischen Union im Ergebnis nicht zu weniger Europa, sondern am Ende zu weiteren europäischen Integrationsschritten geführt. Das nach anfänglichem Zögern erfolgte Umdenken der Regierung Deutschlands im Hinblick auf die Schaffung eines „Europäischen Stabilitätsmechanismus“¹⁵ und ihr Einschwenken auf die Forderung einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb der Union in Form eines „Europäischen Wettbewerbspakts“ könnten Anzeichen dafür sein, dass sich dieses integrationspolitische Paradigma erneut unter Beweis stellt.¹⁶ Allerdings besteht nicht nur

14 Siehe dazu zuletzt die Debatte im *EP Ausschuss Wirtschaft und Währung* vom 24. Januar 2011 und die von den sechs Berichterstattern veröffentlichte Presseaussendung „Economic governance – not just repairs but a thorough overhaul“ in der es heißt: „To this end, the rapporteurs propose a stronger role for the European Commission at all stages of the various governance processes and reduce the scope for political back-scratching, by making it more difficult for Member States to vote down a Commission decision.“ und weiter „The rapporteurs therefore place a strong and independent Commission at the heart of the new governance model and empower it to pay surveillance visits to Member States to ensure that corrective action is being taken.“, Homepage des Europaparlaments <http://www.europarl.europa.eu> unter Pressemitteilungen.

15 *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates* vom 16./17. Dezember 2010, EUCO 30/10 samt Anlagen I, II und III., unter: <http://www.european-council.europa.eu>.

16 Siehe dazu die *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates* vom 4. Februar 2011, EUCO 2/11, ebenda, in denen es in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Euro-Währungsgebietes und der EU-Organen heißt: „Die Staats- und Regierungschefs werden auf der Grundlage des neuen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung weitere Schritte unternehmen, mit denen eine neue Qualität der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Euro-Währungsgebiet zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann, was – ohne Beeinträchtigung des Binnenmarkts – zu einem höheren Maß an Konvergenz führt. Nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten werden eingeladen, sich an dieser Koordinierung zu beteiligen. Der Präsident des Europäischen Rates wird mit den Staats- und Regierungschefs der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten Konsultationen führen und darüber einen Bericht erstellen, in dem im Einklang mit dem Vertrag konkrete künftige Schritte aufgezeigt werden. Dazu wird er eng mit dem Präsidenten der

in Frankreich, sondern vor allem in mittleren und kleinen EU-Staaten die Befürchtung, der neue Pakt könnte nur der Form halber Forderungen nach einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entsprechen, dem Inhalt nach aber eine Fortführung der bisherigen intergouvernementalen Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene unter deutschen Bedingungen (strikte Haushaltspolitik mit Schuldenbremse unter Ausschluss jeder Entwicklung der Europäischen Union hin zu einer Transferunion) und deutscher Führung bedeuten.¹⁷

2. Europäische Kohäsionspolitik und wirtschaftspolitische Steuerung der Union

In diese entscheidende Phase der Neuausrichtung des Ordnungsrahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung Europas fällt auch die laufende Diskussion um die Reform der Europäischen Kohäsionspolitik¹⁸. Da die Wirtschafts- und Währungsunion zur Entwicklung von mehr Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten keine einnahmenseitigen Steuerungsmöglichkeiten besitzt, ist sie - neben den Wirkungen des Binnenmarktes - ausschließlich auf ausgabenseitige Instrumente im EU-Budget (wie insbesondere die Kohäsions- und Regionalpolitik) angewiesen.¹⁹ Deshalb sollte die Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung Europas eng mit der Reformdebatte zur Kohäsionspolitik verknüpft werden.

Der Beitrag der europäischen Kohäsionspolitik zu wirtschaftlicher Konvergenz innerhalb der EU ist zunächst aufgrund der zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt. In der Förderperiode 2007 bis 2013 stehen für alle 27 Mitgliedstaaten 347,41 Milliarden Euro, dies sind 35,7% des gesamten EU-Haushalts, zur Verfügung. Davon entfallen auf den „Kohäsionsfonds“, der jenen 15 Staaten offen steht, deren Bruttoinlandsprodukt unter 90% des EU-Durchschnitts liegt²⁰, 70 Milliarden Euro. Damit konnte in den entwicklungsschwächsten Staaten durchaus ein Steuerungseffekt erzielt werden²¹.

Kommission zusammenarbeiten. Zugleich wird er dafür Sorge tragen, dass die Staats- und Regierungschefs der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, bei denen ein entsprechendes Interesse besteht, gebührend in diesen Prozess einbezogen werden.“

17 A sputtering Europe has its mojo back, in: Financial Times vom 10. Februar 2011, S. 9; Franco-German scheme reveals a lack of tact and diplomacy, in: Ebenda, S. 2; Say no to Germany's competitiveness pact, in: Financial Times vom 28. Februar 2011, S. 9.

18 Genauer gesagt handelt es sich um europäische Kohäsionspolitik, die sich mittels Kohäsionsfonds an die am wenigsten entwickelten EU Mitgliedstaaten richtet und um die europäische Regional- oder Strukturpolitik, die für alle EU Regionen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Union zu verbessern sucht.

19 Siehe dazu Häde 1996, Wasmayr 1997, Lienemeyer 2002 (alle Fn. 7); Begg, Iain 2003: Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 19., NO.1, Seiten 161-179, Oxford.

20 Im Zeitraum 2007 bis 2013 werden durch den Kohäsionsfonds Bulgarien, Rumänien, Zypern, Estland, Griechenland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, die Tschechische Republik, die Slowakei und Slowenien gefördert. Spanien erhält eine Übergangsförderung.

21 Siehe dazu den Fünften Bericht zur Kohäsionspolitik (Fn. 4).

Das eigentliche Erfolgsrezept dieser Politik ist aber nicht ihre Mittelausstattung, sondern ihre Methode. Die Wirksamkeit der Europäischen Strukturpolitik im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Europäischen Sozialfonds entsteht maßgeblich dadurch, dass sie als Politik im europäischen Mehrebenensystem konzipiert ist und dadurch mehrfach verstärkt wird. Einerseits verhindern die Prinzipien der Additionalität und Ko-Finanzierung, dass staatliche oder regionale Fördermittel lediglich durch europäische Förderungen ausgetauscht werden. Andererseits ersetzt die europäische Regionalpolitik keine Projekte der eigenen Strukturpolitik der Mitgliedstaaten bzw. Regionen, sondern baut auf diesen auf. Durch diese Kopplung von europäischer und mitgliedstaatlicher (einschließlich regionaler) Strukturpolitik im Rahmen des Partnerschaftsprinzips entsteht die eigentliche Schubkraft europäischer Kohäsionspolitik.

Die Europäische Kohäsions- und Regionalpolitik hat sich seit ihrer Einführung 1975 über viele Reformen geradezu in ein Paradebeispiel erfolgreicher europäischen „Multi-Level Governance“ entwickelt, die an vielen Beispielen und wirtschaftlichen Entwicklungserfolgen festgemacht werden kann.²² Über die ersten zehn Jahre der Währungsunion trug die Kohäsionspolitik damit ohne Zweifel auch dazu bei, die Entwicklungsrückstände der schwächeren EU-Mitgliedstaaten zu verringern und deren wirtschaftlichen Aufholprozess zu beschleunigen. Die Europäische Kommission hat nach vielfachem Drängen und Mahnen des Ausschusses der Regionen²³ erkannt, dass nicht nur die europäische Kohäsionspolitik, sondern europäische Politik im Allgemeinen nur als „Multi-Level Governance“ Erfolg haben kann. In ihrer „Europa 2020 Strategie“, die die erfolglose Lissabonstrategie ablöst und vom Europäischen Rat als wirtschaftspolitischer Leitfaden der Europäischen Union für das nächste Jahrzehnt beschlossen wurde, hat die Europäische Kommission diese Erkenntnis umgesetzt. In seiner Vorstellung der Ziele der „Europa 2020 Strategie“ auf dem fünften Kohäsionsforum am 31. Januar 2011 unterstrich Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso deshalb ganz deutlich: „The Europe 2020 goals can never be fully achieved without a successful partnership between European, national, regional and local institutions. All agents of change in Europe must be involved in this effort. This is indeed a matter of multilevel governance and it is important to say it once and once again because it shows that Europe is not just about Brussels. Europe is at all levels of leadership and citizenship in our continent. It is something we can never repeat too often: the regions do have an essential role to play in the success of Europe 2020, for the creation of a stable and prosperous future for European citizens.“²⁴

22 Siehe dazu die Rubrik „Success stories“ auf der Homepage der *Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission*, http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_de.cfm.

23 Siehe mit weiteren Verweisen dazu insbesondere das Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance (CdR 89/2009 fin).

24 Rede von *José Manuel Durão Barroso*, Präsident der Europäischen Kommission am 5. Kohäsionsforum 2011: Delivering on Europe 2020: New opportunities for tomorrow's cohesion policy, Brüssel, 31. Januar 2011, abrufbar auf der Homepage des Kommissionspräsidenten http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/index_en.htm, (Zugriff am 14.03.2011).

Es ist auch die Europäische Kommission, die in ihrem fünften Kohäsionsbericht²⁵ vom 9. November 2010 Maßnahmen zu einer weiteren Verschränkung der wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union mit der Europäischen Kohäsions- und Regionalpolitik vorschlägt, wodurch sich die Möglichkeit eröffnet, das „Multi-Level Governance“-System der Kohäsionspolitik schrittweise auch in der Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik zu verankern.

Konkret schlägt die Kommission vor, die Europäische Kohäsions- und Regionalpolitik an neue Konditionalitäten zu binden. Einerseits sollen Mitgliedstaaten und/oder Regionen zu Beginn des Programmplanungszeitraums in den Programmplanungsdokumenten verpflichtet werden, in den direkt mit der Kohäsionspolitik verknüpften Bereichen²⁶ - wie Umweltschutz, Flexicurity²⁷, Bildung und Forschung - erforderliche Reformen durchzuführen. Die Auszahlung der Kohäsionsmittel könnte an die Durchführung der Reformen gebunden werden. Andererseits schlägt die Kommission aber vor, wie bereits beim Kohäsionsfonds²⁸ auch eine direkte Verschränkung der Regionalpolitik mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vorzunehmen. Bei Nichteinhaltung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion durch einen Mitgliedstaat sollen laufende oder künftige Zahlungen aus dem EU-Haushalt teilweise ausgesetzt oder gestrichen werden können.

Beide Konditionalitäten würden nicht nur auf mitgliedstaatlicher Ebene, sondern auch auf regionaler Ebene neue Anreize und Verantwortlichkeiten zur Erfüllung der wirtschaftspolitischen Ziele der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion begründen. Zwar wehren sich die Regionen vor allem gegen die Einführung der zweiten sogenannten „makroökonomischen Konditionalität“ teilweise mit der richtigen Begründung, die Regionen hätten keinen Einfluss auf die Einhaltung der Konvergenzkriterien durch die Mitgliedstaaten²⁹, würden aber letztlich durch die neue Konditionalität abgestraft.³⁰

25 Siehe Fn. 4.

26 Da die Kohäsionspolitik mit der „Europa 2020 Strategie“ verknüpft wurde, könnten auch die darin enthaltenen Vorgaben als Basis für Konditionalität entwickelt werden.

27 Maßnahmen zur Schaffung einer Arbeitsmarkverfassung, die den notwendigen sozialen Schutz mit der erforderlichen Beweglichkeit und Flexibilität am Arbeitsmarkt verbinden.

28 Verordnung N° 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005, *Amtsblatt der Europäischen Union* L 174/1 vom 7. Juli 2005.

29 Dies trifft vor allem in den EU-Mitgliedstaaten mit Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis wie Deutschland, Italien, Belgien oder Österreich nicht zu. Auch trägt in allen Mitgliedstaaten die Budgetdisziplin der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erheblich zur Erfüllung des Konvergenzkriteriums der Stabilität der öffentlichen Haushalte bei. Ob sich Regionen aus der gesamtstaatlichen Verantwortlichkeit für die Erfüllung von wirtschaftspolitischen Zielvorgaben durch Europa, die von allen Teilen des Mitgliedstaates gemeinsam zu verfolgen sind, „herausreklamieren“ können, bleibt daher zu bezweifeln.

30 Siehe dazu die Stellungnahme *Ausschuss der Regionen* 2010: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung (CdR224/2010 fin), angenommen am 1. Dezember 2010 und den Stellungnahmeentwurf *Ausschuss der Regionen* 2010: Fünfter Kohäsionsbericht (CdR 369/2010 rev 1), vorgestellt am 3. Februar 2011 bzw. zur Beschlussfassung durch das AdR Plenum vorgesehen am 31. März/1. April 2011.

Die Regionen könnten diesen Vorschlag, der für sie eine neue Verantwortlichkeit begründet, zum Anlass nehmen, um ihrerseits bei der Europäischen Kommission und beim Europäischen Rat nachdrücklich eine stärkere Einbindung in das neue wirtschaftspolitische Steuerungssystem zu fordern. Der Wunsch des Ausschusses der Regionen, Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis und ihn selbst (und dadurch alle Regionen und lokalen Gebietskörperschaften) in den Prozess des „Europäischen Semesters“ zur Überwachung der nationalen wirtschafts- und finanzpolitischen Vorgaben einzubeziehen³¹, sollte in der Diskussion um die neuen Konditionalitäten mit berücksichtigt werden.

Inwieweit die wirtschaftspolitische Steuerung Europas vom intergouvernementalen System zum europäischen Mehrebenensystem werden kann, wird von zwei Entwicklungen abhängen: erstens, wie sehr die Europäische Kommission ihre Position im neuen Steuerungssystem der Wirtschaftsunion ausbauen und ihre Erfahrung mit Multi-Level Governance einbringen kann; zweitens, wie viel demokratische Kontrolle durch nationale Parlamente und das Europäische Parlament möglich sein wird. In diesem Prozess wird der Ausschuss der Regionen sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament anhalten, Regionen und Kommunen bei der wirtschaftspolitischen Steuerung Europas stärker einzubinden.

31 Stellungnahme *Ausschuss der Regionen* 2010: Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung" (CdR224/2010 fin), angenommen am 1. Dezember 2010.

Die Europäisierung der Polizeikooperation

Julian Siegl

1. Einleitung

Der Bereich der Polizeikooperation ist mittlerweile ein fester Bestandteil europäischer Politik. Die Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit durch die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität ist Teil des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als eines der zentralen Ziele der Europäischen Union (EU). Seit dem Vertrag von Lissabon (2009) gilt im Bereich der Polizeikooperation grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, wobei das Europäische Parlament und der Rat der EU gemeinsam Rechtsakte erlassen und im Ministerrat das Mehrheitsprinzip gilt.¹ Die Vertragsbestimmungen zur Polizeikooperation beinhalten jedoch einige wichtige Sonderregeln. So erfordern Maßnahmen der operativen Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden eine Einstimmigkeit im Ministerrat, wobei das Europäische Parlament hierzu lediglich angehört wird. Zudem können Rechtsakte zur Polizeizusammenarbeit nicht nur auf Grundlage eines Vorschlags der Europäischen Kommission, sondern auch auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten erlassen werden. Diese Sonderregeln verweisen auf die Entwicklungsgeschichte der Europäisierung der Polizeikooperation. Diese hatte ihren Ursprung in einer informellen Zusammenarbeit außerhalb des Vertragsrahmens und war seit dem Vertrag von Maastricht (1993) und vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Teil der intergouvernementalen „dritten Säule“.

Die Sonderregeln im Bereich der Polizeizusammenarbeit sind gleichzeitig ein Beleg dafür, dass die Europäisierung der Polizeikooperation mit der Gewährleistung der inneren Sicherheit eine zentrale Aufgabe des Staates und somit einen Kernbereich nationaler Souveränität berührt. Dabei ist festzuhalten, dass die Europäisierung der Polizeikooperation auf eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten abzielt. Maßnahmen auf EU-Ebene unterstützen die nationalen und regionalen Polizeibehörden etwa durch einen verbesserten grenzüberschreitenden Informationsaustausch, berühren jedoch nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der Inneren Sicherheit.² Den Mitgliedstaaten kommt im Bereich der europäischen Zusammenarbeit somit eine herausragende Rolle zu, wodurch der Ministerrat in der Formation der Justiz- und Innenminister (JI-Rat) den zentralen Ort der Politikgestaltung in diesem Bereich darstellt.³

1 Vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Art. 87; zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vgl. Art. 294 AEUV.

2 Vgl. Art. 72 AEUV.

3 Vgl. Nilsson, Hans G./Siegl, Julian 2010: The Council in the Area of Freedom, Security and Justice, in: Monar, Jörg (Hrsg.) 2010: The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, Brüssel, S. 53-81.

Die Politikgestaltung im Bereich der europäischen Polizeikooperation ist gekennzeichnet durch ein Spannungsverhältnis zwischen der grundsätzlichen Einsicht in die Notwendigkeit einer engeren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden einerseits und den Vorbehalten der Mitgliedstaaten gegenüber einer Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene in einem Kernbereich staatlicher Souveränitätsrechte andererseits.⁴ Die zunehmende Rolle der EU-Ebene für die Innere Sicherheit in den Mitgliedstaaten bildet dabei eine besondere Herausforderung für den deutschen Sicherheitsföderalismus, da die Länder für die Bereiche Polizei und Innere Sicherheit zuständig sind und sich hierin ihre „Staatsqualität“ manifestiert.⁵ Die folgende Darstellung der Europäisierung der Polizeikooperation beginnt mit einer Übersicht über die verschiedenen Formen der Polizeizusammenarbeit in Europa. Im Anschluss daran rückt der Fokus auf die Bundesrepublik Deutschland. Dabei wird zunächst die Mitwirkung Deutschlands an der Europäisierung der Polizeikooperation analysiert („bottom-up“-Perspektive der Europäisierung), bevor die Auswirkungen der europäischen Polizeizusammenarbeit auf den deutschen Sicherheitsföderalismus aufgezeigt werden („top-down“-Perspektive der Europäisierung). Abschließend erfolgen eine knappe Bestandsaufnahme der Europäisierung im Bereich der Polizeikooperation sowie ein Ausblick auf mögliche Entwicklungswege.

2. Formen der Zusammenarbeit in der europäischen Polizeikooperation

In der Europäisierung der europäischen Polizeikooperation kann zwischen zwei Formen der Zusammenarbeit unterschieden werden. Einerseits wird die Polizeizusammenarbeit in Europa durch die Politikgestaltung im JI-Rat mit Rechtsakten sowie mit „weichen“ Steuerungsinstrumenten vorangetrieben. Andererseits gewinnt die praktische Zusammenarbeit zwischen nationalen Polizeidiensten zunehmend an Bedeutung. Hinzu kommen bilaterale Kooperationen zwischen Mitgliedstaaten, die ungeachtet der wachsenden Aktivitäten auf EU-Ebene fortbestehen und zum Teil weiter ausgebaut werden.

2.1 Instrumente der europäischen Polizeikooperation

Das Feld der europäischen Polizeikooperation weist mittlerweile eine beachtliche Anzahl an Instrumenten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf.⁶ Der Politikbereich ist dabei lange Zeit geprägt gewesen von „weichen“ Steuerungselementen ohne

4 Vgl. Siegl, Julian 2011: Internal Security Policy, in: Heintel, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.) 2011: Policies within the EU Multi-Level System, Baden-Baden, S. 349-369, hier S. 349 f.

5 Vgl. Große Hüttmann, Martin/Siegl, Julian 2008: Politikverflechtung und Europäisierung im deutschen Sicherheitsföderalismus, in: Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.) 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden, S. 162-185, hier S. 167.

6 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.) 2009: Acquis of the European Union Title IV of the TEC, Part II of the TEC, Title VI of the TEU, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1009_en.pdf, (10.05.2011).

verbindliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten.⁷ Dies zeigt sich etwa in der Vielzahl der im Ji-Rat verabschiedeten Entschlüssen und Empfehlungen sowie den unverbindlichen Handbüchern im Bereich der Polizeizusammenarbeit. Zudem bieten auch viele Rechtsakte durch Ausnahmeregelungen und Kann-Bestimmungen den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum in der nationalen Umsetzung. Hierin spiegeln sich erneut die Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten im sensiblen Bereich der Polizeikooperation. Der Rechtsrahmen der EU umfasst jedoch auch eine Reihe an Instrumenten, die einen großen Mehrwert für die Polizeizusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bieten. Eine zentrale Rolle spielen dabei Instrumente für den polizeilichen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten.⁸ Hierzu zählen das Schengener Informationssystem oder das sogenannte Prümer System zum Austausch von DNA-Analysedateien, Fingerabdrücken und Fahrzeugregisterinformationen. Im Schengener Informationssystem, das als Ausgleichsmaßnahme für die Öffnung der Binnengrenzen im Schengen-Raum eingeführt wurde, sind gegenwärtig zum Beispiel über 31.500 Personen zur Festnahme ausgeschrieben (Stand: Januar 2011).⁹ Während dabei von deutscher Seite bis zum Januar 2009 4.806 Personen zur Festnahme ausgeschrieben wurden, kam es im Jahr 2008 zur Festnahme von 828 Personen durch die Polizeibehörden anderer Mitgliedstaaten aufgrund deutscher Ausschreibungen im Schengener Informationssystem.¹⁰ Durch den automatisierten Abgleich von DNA-Analysedateien im Prümer System erzielte Deutschland bis zum September 2009 alleine in österreichischen DNA-Datenbanken 3.135 Treffer.¹¹ Die EU-Instrumente für den polizeilichen Informationsaustausch leisten somit einen wichtigen Beitrag für die Verbrechensbekämpfung.

Neben Instrumenten zum Informationsaustausch enthält der Rechtsrahmen der EU auch Rechtsakte für eine verbesserte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten. Hierzu zählen die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Observation und der grenzüberschreitenden Nacheile auf Grundlage des Schengener Durchführungsübereinkommens, das ebenfalls eine Ausgleichsmaßnahme für die Schaffung des Schengen-Raums bildet. Im Jahr 2008 führten deutsche Polizeibehörden 165 grenzüberschreitende Observationen durch, hiervon 109 durch Landespolizeibehörden. Die Möglichkeit zur grenzüberschreitenden Nacheile wird hingegen seltener genutzt, diese wurde im Jahr 2008 von deutschen Polizeibehörden nur 46

7 Vgl. Monar, Jörg/Dahmani, Anya 2007: Specific Factors and Development Trends of Modes of Governance in EU Justice and Home Affairs, NewGov Policy Brief No. 3, San Domenico di Fiesole.

8 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, KOM (2010) 385 endg. vom 20.07.2010.

9 Note, Rat der Europäischen Union, Drucksache 6434/2/11 vom 16.03.2011, S. 2.

10 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2009: Der erweiterte Schengenraum – eine Bilanz für Deutschland, S. 19, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/EuropaInternationales/schengen_bilanz.pdf;jsessionid=FB9ED2D10ECA3CCE8660500AD1361F52.1_cid165?__blob=publicationFile, (10.05.2011).

11 Vgl. Antwort der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/14150 vom 22.10.2009, S. 4.

mal angewandt.¹² Eine weitere Möglichkeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bietet der Rahmenbeschluss des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen (JIT, „Joint Investigation Teams“), der gemeinsame Ermittlungen von zwei oder mehr Mitgliedstaaten ermöglicht. Insgesamt umfasst der Rechtsrahmen der EU somit eine ganze Reihe an Rechtsakten, die zu einer Verbesserung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit beitragen.

Schließlich sind Abkommen mit Drittstaaten ein zunehmend wichtiges Instrument für die europäische Polizeikooperation. Beispiele hierfür sind Abkommen über den Austausch von Fluggastdaten oder das sogenannte „SWIFT“-Abkommen über die Weiterleitung von Zahlungsverkehrsdaten an die Vereinigten Staaten. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) können solche Abkommen nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments geschlossen werden.¹³ Das Europäische Parlament hat diesen Machtzuwachs etwa im Fall des „SWIFT“-Abkommens genutzt, um eine erste Fassung des Abkommens aufgrund von datenschutzrechtlichen Bedenken zu blockieren.¹⁴ Insgesamt spiegelt der Bedeutungszuwachs von Abkommen mit Drittstaaten im Bereich der Polizeikooperation die zunehmende Wichtigkeit der Außendimension der Inneren Sicherheit in Europa wider.

2.2 *Praktische Zusammenarbeit in der europäischen Polizeikooperation*

Die praktische Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden ist von wachsender Bedeutung im Bereich der europäischen Polizeikooperation. Dieser Entwicklung wurde im Vertrag von Lissabon durch die Einsetzung eines Ständigen Ausschusses für die innere Sicherheit (COSI, „Comité de Sécurité Intérieure“) Rechnung getragen, der die operative Zusammenarbeit und die Koordinierung von Maßnahmen der Polizeibehörden der Mitgliedstaaten verbessern soll.¹⁵ Ein zentraler Akteur im Bereich der praktischen Polizeizusammenarbeit in Europa ist das europäische Polizeiamt Europol mit Sitz in Den Haag. Europol unterstützt die Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten im Kampf gegen grenzüberschreitende schwere Kriminalität und Terrorismus. Bei Europol sind Verbindungsbüros aller EU-Mitgliedstaaten sowie einer zunehmenden Zahl von Drittstaaten angesiedelt, die einen zeitnahen Informationsaustausch ermöglichen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizeibehörden vereinfachen. Das deutsche Verbindungsbüro ist dem Bundeskriminalamt unterstellt, das als nationale Stelle den Knotenpunkt zwischen Europol und den Polizeibehörden in Deutschland darstellt.¹⁶ Europol verfügt auch über eigene Datensysteme wie das Europol-Informationssystem zur Datenspeicherung, die Anwendung SIENA („Secure Information Exchange Network Applica-

12 Vgl. *Bundesministerium des Innern* 2009 (Fn. 10), S. 16.

13 Vgl. Art. 218 AEUV.

14 Vgl. *Monar, Jörg* 2010: The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament, in: *European Foreign Affairs Review*, Jg. 15, S. 143-151.

15 Vgl. Art. 71 AEUV.

16 Vgl. *Niemeier, Michael/Walter, Markus* 2010: Neue Rechtsgrundlage für Europol, in: *Kriminalistik*, Nr. 1, S. 17-22, hier S. 20.

tion“) zum Datenaustausch sowie Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken (AWF, „analysis work files“). Zudem führt Europol strategische Analysen zur Verbrechensbekämpfung durch, stellt den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten Expertisen zu neuen Ermittlungsmethoden und Fahndungstechniken zur Verfügung und unterstützt gemeinsame Ermittlungsgruppen von Mitgliedstaaten. Mit dieser Vielzahl an Unterstützungsleistungen ist Europol von zunehmender Bedeutung für die Europäisierung der Polizeikooperation.

Neben der wachsenden Bedeutung der EU für die grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit in Europa finden jedoch auch bi- und multilaterale Formen der Kooperation außerhalb des EU-Rahmens weiterhin Anwendung. So tauschen einige EU-Mitgliedstaaten weiterhin Informationen über die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation Interpol aus. Gleichzeitig besteht in Europa ein enges Netz an Verbindungsbeamten. Allein von deutscher Seite waren im Jahr 2008 insgesamt 24 Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamtes in EU-Mitgliedstaaten eingesetzt, um die bilaterale Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Gastland zu beschleunigen.¹⁷ Zudem hat Deutschland mit allen Nachbarstaaten bilaterale Verträge zur Polizeizusammenarbeit abgeschlossen, die zum Beispiel im Grenzgebiet gemeinsame Streifen von deutschen Polizeibeamten mit Kollegen aus dem Nachbarland ermöglichen.¹⁸ Eine vergleichsweise junge, in der Praxis jedoch häufig gelobte Form der Polizeikooperation zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten ist die Zusammenlegung von Dienststellen in Gemeinsamen Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit.¹⁹ Wenngleich die EU die Zusammenarbeit in Gemeinsamen Zentren und deren Ausbau durch europäische Leitlinien fördert, basieren diese gemeinsamen Dienststellen rein auf bi- oder multilateralen Verträgen.²⁰ Die Europäisierung der Polizeikooperation findet somit keinesfalls nur im Rahmen der EU statt.

3. Die Mitwirkung Deutschlands an der europäischen Polizeikooperation

Die Bundesrepublik Deutschland wirkt aktiv an der Ausgestaltung und Stärkung der europäischen Polizeikooperation mit. Dies zeigt sich sowohl am Mitwirken Deutschlands an der Politikgestaltung im Ji-Rat als auch am deutschen Beitrag zur Arbeit des europäischen Polizeiamtes Europol. Da die Vertretung Deutschlands bei der EU grundsätzlich Aufgabe des Bundes ist, übernimmt diese Rolle im Bereich der europäischen Polizeikooperation federführend das Bundesministerium des Innern (BMI). Die Länder beteiligen sich daran auf Grundlage des „Europaartikels“ 23 GG, der die Mitwirkung des Bundesrates bei der Willensbildung zu EU-Angelegenheiten regelt und die Entsendung von Ländervertretern in EU-Gremien ermöglicht.²¹ Im Ji-Rat als dem zentralen

17 Vgl. *Bundesministerium des Innern* 2009 (Fn. 10), S. 25.

18 Ebenda, S. 31f.

19 Siehe auch: *Klinkenberg, Stephan* 2011: Das Gemeinsame Zentrum Schwandorf – ein Beispiel für deutsch-tschechische Polizei- und Zollzusammenarbeit, in diesem Band.

20 Vgl. Vermerk, Rat der Europäischen Union, Drucksache 9105/11 vom 15.04.2011.

21 Vgl. *Große Hüttmann/Siegl* (Fn. 5), S. 178 f.

Ort der Politikgestaltung auf EU-Ebene ist stets ein Landesinnenminister als Ländervertreter anwesend. Zudem werden Ländervertreter in die nachgeordneten Ratsarbeitsgruppen entsandt, wobei die Länderinteressen in den für die Polizeikooperation wichtigen Gremien stets von einem Bundesland vertreten werden. Beamte aus den Landesinnenministerien werden dabei vor Ort in Brüssel von Kollegen der jeweiligen Landesvertretung bei der EU unterstützt. Zusätzlich entsenden Bund und Länder auch Nationale Sachverständige in die für die Polizeikooperation zuständige Generaldirektion Inneres der Europäischen Kommission.²²

3.1 *Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Innenministerkonferenz*

Die Koordination der Länderposition zur europäischen Polizeikooperation und die Zusammenarbeit mit dem BMI werden über die Innenministerkonferenz gesteuert.²³ Diese besteht aus den Innenministern und Innensenatoren der Länder sowie dem Bundesinnenminister als ständigem Gast. Die Landesinnenminister werden in der Innenministerkonferenz über laufende Vorgänge auf EU-Ebene unterrichtet und verständigen sich auf eine gemeinsame Position hierzu. Die Zusammenarbeit unter den Ländern wird dabei als reibungslos und zielführend beschrieben, wohingegen die Zusammenarbeit mit dem Bund von Länderseite als „teilweise vertrauensvoll und konstruktiv, aber nicht immer zur Zufriedenheit der Länder“ bewertet wird.²⁴ Aufgrund von gemeinsamen Grundüberzeugungen und Ressortinteressen besteht zwischen dem BMI und den Landesinnenministerien jedoch eine grundsätzliche Übereinstimmung in Fragen der europäischen Polizeikooperation. Der Sicherheitsgedanke als gemeinsame Kernüberzeugung und das gemeinsame Streben nach Durchsetzung von Sicherheitsinteressen prägen dabei die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure in Bund und Ländern.²⁵ Zudem ist die Koordination von Bund und Ländern zur polizeilichen Zusammenarbeit auf EU-Ebene weitgehend frei von parteipolitischen Konflikten.²⁶ Wie im Politikfeld Innere Sicherheit insgesamt, so ist die Bund-Länder-Zusammenarbeit auch im Bereich der europäischen Polizeikooperation geprägt durch das Konsensprinzip in der Innenministerkonferenz.

Fragen der Kompetenzverteilung bilden allerdings eine wichtige Ausnahme zur Konsensorientierung in der Bund-Länder-Zusammenarbeit zur europäischen Polizeikooperation. Die Position der Länder lässt sich dabei wie folgt beschreiben: „Was dem Bund auf nationaler Ebene nicht gewährt werden kann, soll erst recht nicht der EU übertragen

22 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4306 vom 17.12.2010, S. 13.

23 Vgl. hierzu und folgende *Große Hüttmann/Siegl* (Fn. 5), S. 174ff.

24 *Innenministerium Baden-Württemberg* (Hrsg.) 2010: Bericht des Länderververtreters im Ausschuss nach Artikel 36 EUV über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2009, S. 3, <http://www.bundesrat.de/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/05-06-24/05-06-24-anlage-nr-2-1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/05-06-24-anlage-nr-2-1.pdf>, (10.05.2011).

25 Vgl. hierzu und folgende: *Große Hüttmann/Siegl* (Fn. 5), S. 177ff.

26 Vgl. *Knelangen, Wilhelm* 2001: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der Inneren Sicherheit, Opladen, S. 186.

werden.“²⁷ Dementsprechend mahnt der Bundesrat in seinen Stellungnahmen zur europäischen Innen- und Justizpolitik stets die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit an.²⁸ So lehnt der Bundesrat im Bereich der Polizeikooperation etwa „die zukünftige Übertragung von Kompetenzen zur Übernahme operativer Verantwortung auf Einrichtungen der EU [...] entschieden ab.“²⁹ Die kritische Haltung der Länder gegenüber einer Kompetenzübertragung auf EU-Ebene kann in Einzelfällen dazu führen, dass Deutschland neuen Initiativen im Bereich der europäischen Polizeikooperation ablehnend gegenübersteht. Im Grundsatz akzeptieren jedoch auch die Länder die Notwendigkeit, „unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips [...] staatliche Souveränität abzugeben, wenn dies zu Gunsten wirksamer internationaler Zusammenarbeit notwendig ist.“³⁰

Die generelle Einsicht bei Bund und Ländern in die Bedeutung der europäischen Polizeikooperation für die Sicherheit in Deutschland spiegelt sich auch in der Politikgestaltung auf EU-Ebene wider, an der Deutschland grundsätzlich aktiv mitwirkt. Dies zeigte sich etwa in der Arbeit der Zukunftsgruppe, einer informellen Gruppe auf Ministerienebene zur Zukunft der europäischen Innenpolitik.³¹ Diese wurde während der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 auf Vorschlag des damaligen Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble ins Leben gerufen. In der Zukunftsgruppe trafen sich die Innenminister mehrerer EU-Mitgliedstaaten mit dem für Justiz- und Innenpolitik zuständigen EU-Kommissar, um Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung der europäischen Innenpolitik auszuarbeiten. Die Vorschläge der Zukunftsgruppe bildeten eine wichtige Grundlage für das Stockholmer Programm, das Arbeitsprogramme zur europäischen Innen- und Justizpolitik für den Zeitraum von 2010 bis 2014.³² Ein Beispiel für ein konkretes Rechtsinstrument in der europäischen Polizeikooperation, das auf eine deutsche Initiative zurückgeht, ist das bereits erwähnte Prümer System zum polizeilichen Informationsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten.³³ Das System zum vereinfachten Austausch von DNA-Analysedateien, Fingerabdrücken und Fahrzeugregisterinformati-

27 Ebenda.

28 Vgl. Beschluss des Bundesrates, Bundesrat, Drucksache 246/10 (Beschluss) vom 04.06.2010, S. 1.

29 Beschluss des Bundesrates, Bundesrat, Drucksache 616/09 (Beschluss) vom 18.09.2009, S. 16.

30 *Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Hrsg.)* 2009: Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 17, http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/PIS-08-09,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/PIS-08-09.pdf, (10.04.2011).

31 Vgl. Freiheit, Sicherheit, Privatheit – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt, Zusammenfassung des Berichts der Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik („Zukunftsgruppe“), 2008, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/EuropaInternationales/European_home_affairs_executive_final_report_de.pdf?__blob=publicationFile, (10.05.2011).

32 Vgl. *Semmler, Jörg* 2009: Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz- und Innenpolitik, in: *Integration*, Jg. 33, Nr. 1, S. 63-74.

33 Vgl. *Siegl, Julian* 2010: Innen- und Justizpolitik in der EU, in: *Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Der Bürger im Staat, Themenheft Europa konkret - wie die EU funktioniert*, S. 294-300, hier: 298f.

onen geht auf einen zwischenstaatlichen Vertrag zurück, den Deutschland, Frankreich, Österreich, Spanien und die Benelux-Staaten 2005 im rheinland-pfälzischen Prüm unterzeichneten. Das Bundeskriminalamt spielte bei der Entwicklung der für den Informationsaustausch verwendeten IT-Systeme eine führende Rolle. Deutschland nutzte während seiner Ratspräsidentschaft 2007 das Initiativrecht der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Polizeikooperation, um einen Rahmenbeschluss zur Überführung des Prümer Systems in den EU-Rechtsrahmen vorzuschlagen. Nachdem Deutschland die Verhandlungen im JI-Rat energisch vorangetrieben hatte, wurde das Prümer System 2009 in den Rechtsrahmen der EU übernommen; es hat sich seitdem zu einem wichtigen Instrument des polizeilichen Informationsaustausches entwickelt. Im Prümer System zeigt sich jedoch ein Problem der europäischen Polizeikooperation:³⁴ Nicht zuletzt aufgrund der hohen Kosten auf nationaler Ebene – in Deutschland wurden die Inbetriebsetzungskosten alleine für den Bereich der Fingerabdruckdaten auf rund 2,6 Millionen Euro veranschlagt – haben eine Reihe von Mitgliedstaaten die Vorgaben des Prümer Systems noch nicht umgesetzt und beteiligen sich demnach nicht am Datenaustausch. Wenngleich der zugrundeliegende Ratsbeschluss erst bis zum August 2011 auf nationaler Ebene umgesetzt werden muss, gibt es große Zweifel daran, dass diese Vorgabe tatsächlich von allen Mitgliedstaaten erreicht wird.³⁵ Als Reaktion darauf bemüht sich Deutschland, die europäischen Partnerländer bei der Umsetzung des Prümer Systems zu unterstützen.

3.2 Deutschlands Beitrag zum europäischen Polizeiamt Europol

Auch im Bereich der praktischen Polizeikooperation wirkt Deutschland mit an der Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Dies zeigt sich etwa in der deutschen Beteiligung an den beiden etablierten Datensystemen des europäischen Polizeiamtes Europol, dem Europol-Informationssystem und den Analysearbeitsdateien. Deutschland speist von allen EU-Mitgliedstaaten die meisten Daten in das Europol-Informationssystem ein.³⁶ Insgesamt schätzt das BMI für das Jahr 2009, dass rund 33 % aller Daten bei Europol von deutschen Behörden stammten, und dass rund 31 % der Suchvorgänge bei Europol aus Deutschland vorgenommen wurden.³⁷ Zudem beteiligten sich das Bundeskriminalamt, Polizeien der Länder, die Bundespolizei und der Zollfahndungsdienst an 20 der 21 laufenden Analysearbeitsdateien. Im deutschen Verbindungsbüro bei Europol arbeiten acht Beamte aus Bund und Ländern (Stand: Oktober 2010). Zusätzlich hierzu entsenden Bund und Länder Polizeibeamte als Sachverständige zu Europol. Deutschland leistet somit einen wichtigen Beitrag für die Arbeit von Europol als der zentralen Stelle für praktische Polizeizusammenarbeit in Europa.

34 Vgl. Siegl 2011 (Fn. 4), S. 12f.

35 Vgl. Note, Rat der Europäischen Union, Drucksache 16623/09 vom 27.11.2009

36 Vgl. *Europol (Hrsg.)* 2010: Europol Review, General Report on Europol Activities, S. 8, http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/Europol_Review_2009.pdf (10.04.2011).

37 Vgl. hierzu und folgende: Antwort der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/3143 vom 04.10.2010.

4. Auswirkungen der europäischen Polizeikooperation für Deutschland

Die zunehmende Bedeutung der europäischen Polizeizusammenarbeit wirkt sich aus auf den Sicherheitsföderalismus in Deutschland.³⁸ Dem Bund ist es im laufenden Prozess der Europäisierung der Polizeikooperation gelungen, die Kompetenzen der eigenen Polizeibehörden auszubauen und die Einflussmöglichkeiten im Politikfeld zu erhöhen. Durch das deutsche Europol-Gesetz wurde das BKA zur nationalen Zentralstelle für die Europol-Zusammenarbeit, seine Koordinierungsaufgaben konnten somit auf die EU-Ebene ausgeweitet werden.³⁹ Das BKA dient dabei als „Weiche“ beim Datenaustausch zwischen den Landeskriminalämtern und Europol.⁴⁰ Eine Änderung des deutschen Europol-Gesetzes im Jahr 2009 erlaubt den Polizeibehörden der Länder – ebenso wie der Bundespolizei und dem Zollfahndungsdienst – in Eilfällen jedoch einen Informationsaustausch direkt mit dem deutschen Verbindungsbüro.⁴¹ Der Bundesgrenzschutz konnte den zwischenzeitlichen Aufgabenverlust, den der Wegfall der Binnengrenzen infolge der Schengener Zusammenarbeit bedeutete, durch die Neuorganisation als Bundespolizei und der damit verbundenen Zuständigkeitserweiterung kompensieren. Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Europäisierung der Polizeikooperation ist es dem Bund somit gelungen, eine „eigene Polizeihöhe“ zu erlangen.⁴²

Auf Seiten der Länder hat der mit der Europäisierung der Polizeikooperation verbundene Anpassungsdruck einen Reformprozess in Gang gesetzt, an dessen Ende eine effizientere und effektivere Polizeiorganisation stehen soll.⁴³ Dabei ist mit der zunehmenden Bedeutung der europäischen Polizeizusammenarbeit eine neue Form polizeilicher Aufgabenerfüllung entstanden, die gekennzeichnet ist durch ein verstärktes Zusammenwirken von grenzüberschreitendem, extraterritorialem und supranationalem polizeilichem Handeln.⁴⁴ Dieses Zusammenspiel national-, zwischen- und überstaatlicher Sicherheitsstrukturen erfordert von den Ländern einen erheblichen Koordinierungsaufwand mit entsprechenden Kosten. Dieser zusätzliche Ressourcenaufwand entsteht nicht nur bei der Rückwirkung der Europäisierung auf die Landesebene, sondern auch bei der Mitwirkung der Länder an der EU-Politik.

38 Die folgenden zwei Abschnitte sind weitgehend entnommen aus: *Große Hüttmann/Siegl* (Fn. 5), S. 80.

39 Vgl. *Kuschewski, Philipp* 2006: Europol – Konsequenzen für die föderale Polizeistruktur in Deutschland, in: *Polizei und Wissenschaft*, Jg. 7, Nr. 1, S. 11-23.

40 Vgl. *Kneelangen* 2001 (Fn. 26), S. 235.

41 Vgl. *Niemeier/Walter* 2010 (Fn. 16), S. 21.

42 Vgl. *Lange, Hans-Jürgen* 2006: Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit, in: *Schmidt, Manfred G./Zohnhöfer, Reimut* (Hrsg.) 2006: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, S. 87-112, hier S. 108.

43 Vgl. *Lange, Hans-Jürgen* 1999: Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 228.

44 Vgl. *Baldus, Manfred* 2005: Polizeiliche Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Erscheinungsformen, Grundlagen, Grenzen, in: *Pache, Eckhard* (Hrsg.) 2005: *Die Europäische Union. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?*, Baden-Baden, S. 34-58, hier S. 57f.

5. Fazit und Ausblick

In der Gesamtschau weist der Bereich der europäischen Polizeikooperation ein gemischtes Bild auf. Einerseits hat die Politikentwicklung in diesem Bereich in den vergangenen Jahren eine dynamische Entwicklung erfahren, die zu einem stetig wachsenden Rechtsrahmen der EU im Bereich der Polizeizusammenarbeit führt. Deutschland leistet dabei einen aktiven Beitrag. Neben Instrumenten für den polizeilichen Informationsaustausch liefert der Ausbau der praktischen Zusammenarbeit – etwa durch das europäische Polizeiamt Europol – einen zunehmenden Mehrwert für die Polizeiarbeit in den Mitgliedstaaten.

Andererseits steht der dynamischen Politikentwicklung auf EU-Ebene bisweilen eine unzureichende Umsetzung der europäischen Rechtsakte auf nationaler Ebene gegenüber. Das Ausmaß der fehlenden Umsetzung lässt die Europäische Kommission gar konstatieren, dass im Bereich der polizeilichen sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen durch „die zeitweise beträchtlichen Verzögerungen bei der Umsetzung der EU-Instrumente auf nationaler Ebene gewissermaßen ein ‚virtueller‘ Rechtsrahmen [...] entstanden ist, der nur einen geringen oder gar keinen Vorteil für die EU-Bürger hat.“⁴⁵ Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass die Europäische Kommission in diesem Bereich vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 nicht das Recht hatte, bei fehlender Umsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat einzuleiten. Bei Rechtsakten, die auf Grundlage des Vertrags von Lissabon verabschiedet wurden, besitzt die Europäische Kommission dieses Recht nun jedoch. Zudem wird die Möglichkeit von Vertragsverletzungsverfahren nach Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren – also ab Dezember 2014 – auch rückwirkend für die Rechtsakte gelten, die vor Dezember 2009 auf alter Vertragsgrundlage verabschiedet wurden.⁴⁶ Ein Schwerpunkt im Bereich der europäischen Polizeikooperation wird in den nächsten Jahren deshalb auf der nationalen Umsetzung bestehender Rechtsakte und deren Evaluierung liegen. Dabei kann erwartet werden, dass der teilweise noch „virtuelle“ Rechtsrahmen im Bereich der europäischen Polizeikooperation durch eine zunehmende Umsetzung in den Mitgliedstaaten mit Leben gefüllt wird.

Die dynamische Politikentwicklung im Bereich der europäischen Polizeikooperation hat zudem zu einem mitunter komplexen und unübersichtlichen Rechtsrahmen auf EU-Ebene geführt, der etwa im Bereich des Informationsaustausches eine Vielzahl an Instrumenten enthält, deren Funktionen sich zum Teil überschneiden. Das Stockholmer Programm – das Arbeitsprogramm der EU im Bereich der Innen- und Justizpolitik für den Zeitraum von 2010 bis 2014 – betont deshalb die Notwendigkeit der Konsolidie-

45 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Justiz, Freiheit und Sicherheit in Europa seit 2005: Evaluierung des Haager Programms und des Aktionsplans, KOM (2009) 263 endg. vom 10.06.2009, S. 15f.

46 Vgl. AEUV, Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen, Art. 10.

rung des bestehenden Rechts, wie sie auch von deutscher Seite gefordert wird.⁴⁷ Die bestehende Komplexität des EU-Rechtsrahmens im Bereich der Polizeikooperation führt zu Problemen in der Anwendung und ist ein Grund dafür, dass die Kenntnisse hierzu auf der operativen Ebene in den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten teilweise gering ausgeprägt sind. Fehlende Kenntnisse über bestehende Möglichkeiten und Instrumente der europäischen Polizeizusammenarbeit wiederum mindern deren Mehrwert für die Polizeiarbeit in den Mitgliedsländern. Als Reaktion hierauf zielt das Stockholmer Programm auch auf einen Ausbau europäischer Aus- und Fortbildungsprogramme für Polizisten der Mitgliedstaaten sowie auf die Einrichtung eines Austauschprogramms. Solche Maßnahmen fördern zudem das Vertrauen zwischen den Polizeibehörden verschiedener Mitgliedstaaten. Dieses Vertrauen ist für eine effektive grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit unabdingbar, wird in der EU jedoch noch als verbesserungswürdig beschrieben.⁴⁸ Wenn es der EU gelingt, die genannten Probleme erfolgreich anzugehen, so kann der bereits bestehende Mehrwert der Europäisierung der Polizeikooperation für die Innere Sicherheit in Europa noch deutlich erhöht werden.

47 Deutsche Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für ein Mehrjahresprogramm für den Bereich Justiz und Inneres von 2010 bis 2014 („Stockholmer Programm“) für den Bereich Innenpolitik, 2009, S. 2, http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/807704/publicationFile/45864/stellungnahme_de.pdf (am 10.05.2011); Beschluss des Bundesrates (Fn. 30), S. 16.

48 Beschluss des Bundesrates (Fn. 30), S. 14.

Die deutschen Länderparlamente nach Lissabon-Vertrag und -Urteil: Ein Problemaufriss entlang parlamentarischer Funktionen am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg

Gabriele Abels/Annegret Eppler

Die europäische Integration geht mit einer „Entparlamentarisierung“ einher, die durch den zweifelsohne beachtlichen Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments nicht ausreichend kompensiert wird. Dies ist in der Literatur weitgehend unbestritten. EU-induziert unterliegen die Funktionen¹ nationaler Parlamente wie Gesetzgebung, Kontrolle, Repräsentation/Artikulation einem Wandel. In Deutschland sind hiervon auch die Länderparlamente betroffen.² Sollen Parlamente weiterhin als Garanten der demokratischen Legitimation dienen, wird eine grundlegende Reflexion über Rolle, Funktion und Organisation von Parlamenten und Abgeordneten notwendig, welche die Besonderheiten des EU-Mehrebenensystems angemessen berücksichtigt. Während eine Parlamentarisierung der supranationalen Ebene (über das Europäische Parlament) vs. der nationalen Ebene vormals als konkurrierende Optionen diskutiert wurde, zielt die aktuelle Debatte auf eine Parlamentarisierung aller Ebenen.³ Obgleich als „Mehrebenenparlamentarismus“⁴ bezeichnet, werden die subnationalen Parlamente bislang kaum berücksichtigt.

Dieser Beitrag untersucht, nach Parlamentsfunktionen gegliedert, die Auswirkungen der EU-Integration – insbesondere des Vertrags von Lissabon und des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts – auf die deutschen Länderparlamente sowie ihre europapolitischen Strategien. Dabei dient der Landtag von Baden-Württemberg als Beispiel.

- 1 Patzelt, Werner J. 2003: Parlamente und ihre Funktionen, in: *Ders. (Hrsg.): Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden, S. 13-49.
- 2 Schmuck, Otto 2010: Die deutschen Länder und der europäische Reformprozess, in: *Leiß, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Wiesbaden, S. 255-268, hier S. 262; vgl. auch Reutter, Werner 2004: Landesparlamente im kooperativen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 50-51*, S. 18-24; *Ders.* 2008: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie: Landesparlamente im Bundesstaat, Opladen.
- 3 Vgl. Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Träsch, Jennifer 2010: Zum Demokratiedefizit der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt, in: *Europa konkret – wie die EU funktioniert*, in: *Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Der Bürger im Staat*, S. 256-264.
- 4 Maurer, Andreas 2009: Mehrebenen Demokratie und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon, in: *Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*, Baden-Baden, S. 19-57; Maurer, Andreas 2002: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden; Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hrsg.) 2011: *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Zukünftige Funktionen von Parlamenten im EU-Mehrebenensystem*, Baden-Baden (im Erscheinen).

1. Hintergründe

Die Stellung der deutschen Länderparlamente in EU-Angelegenheiten hat sich nicht nur durch den Vertrag von Lissabon und seine Umsetzung in Deutschland (durch die Begleitgesetze und das Lissabon-Urteil) verändert, sondern bereits durch die Föderalismusreform I. Diese Einflussgrößen werden im Folgenden skizziert. Außerdem werden die europapolitischen Strategien des Landtags von Baden-Württemberg, der später als Beispiel dient, beleuchtet.

1.1 Der Lissabon-Vertrag

Der Lissabon-Vertrag verfolgt eine umfassende Parlamentarisierung: Neben dem Europäischen Parlament sollen auch nationale – sowie gegebenenfalls subnationale – Parlamente in EU-Angelegenheiten gestärkt werden. Damit findet ein in den 1990er Jahren begonnener Diskussionsprozess über die Festlegung der Rechte und Funktionen von Parlamenten auf allen Ebenen, über ihre wechselseitigen Beziehungen und ihre Rolle in der europäischen Politikgestaltung sein vorläufiges Ende. Bereits dem Maastrichter Vertrag wurden Erklärungen zur Förderung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente angehängt, die im Amsterdamer Vertrag zu einem rechtsverbindlichen Protokoll ausgebaut wurden. Die mit dem Lissabon-Vertrag zum 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen neuen Regelungen, die in zwei Protokollen fixiert sind,⁵ ermöglichen den nationalen Parlamenten, d.h. in Deutschland sowohl dem Bundestag als auch dem Bundesrat (und damit den deutschen Ländern), einen direkten Einfluss auf EU-Politik zum einen durch präzisierte Unterrichtungspflichten der Kommission über alle Vorschläge. Zum anderen gibt das „Frühwarnsystem“ den nationalen Parlamenten die Möglichkeit, innerhalb von acht Wochen in Sachen Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit Stellung zu nehmen. Dabei wird das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag klarer definiert sowie explizit auf die subnationale und kommunale Ebene angewandt. Die Kommission muss die Stellungnahmen der Parlamente berücksichtigen. Wenn ein Drittel der nationalen Parlamente Rüge erhebt, muss sie in einer „substantiierten Stellungnahme“ darlegen, warum sie an ihrem Entwurf festhält.⁶ Eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof kann jede Kammer eines nationalen Parlaments – d.h. sowohl Bundestag als auch Bundesrat⁷ – auch ohne vorherige Rüge erheben, wenn sie die Grund-

5 Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

6 Nach Scheitern des Verfassungsvertrags waren Teile der neuen Rechte durch eine Selbstverpflichtung der Europäischen Kommission bereits de facto eingeführt worden. Derzeit wird das Verfahren so gehandhabt, dass die Kommission die Stellungnahmen der Parlamente auch dann berücksichtigt, wenn der Schwellenwert von 18 Stimmen nicht erreicht wird – was bisher nie der Fall war.

7 Die Länder haben sich innerstaatlich darauf verständigt, bei vitalen Interessen eines Landes als ganzer Bundesrat Rüge einzulegen („gentlemen’s agreement“). Vgl. Zoller, Alexandra 2008: Die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008*, Baden-Baden, S. 570-581.

sätze der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit verletzt sieht. Die Länder können zudem nach Inkrafttreten eines EU-Rechtsakts auch über den Ausschuss der Regionen Klage erheben.⁸ Von all diesen neuen Rechten profitieren vorrangig die Länderexekutiven, weil sie im Bundesrat vertreten sind. Die subnationalen Parlamente finden im Subsidiaritätsprotokoll (Art. 6) zwar erstmals Erwähnung, es obliegt aber den Mitgliedstaaten, ob sie diese hierbei konsultieren wollen. Angesichts der Staatsqualität der deutschen Länder muss dies in jedem Land gesondert geregelt werden.

1.2 Die „Begleitgesetze“ und das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts

In Deutschland wird die Umsetzung dieser Regelungen v. a. durch das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 beeinflusst.⁹ Das Gericht erklärt das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes für verfassungskonform, sieht allerdings in den „Begleitgesetzen“¹⁰ in der Fassung von 2008 zumindest in Teilen einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip und erklärt diese für nicht verfassungskonform. Das Gericht mahnt den parlamentarischen Gesetzgeber auf Bundesebene, seine „Integrationsverantwortung“ wahrzunehmen. Damit sind neben den Rechten des Bundestags auch die Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat angesprochen, die mit dem sodann geschaffenen Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) ausgebaut worden sind.¹¹ Die Rolle der Länderparlamente blieb hiervon formal unberührt. Seit 2009/10 erwägen die deutschen Länderparlamente, ob und inwiefern sich Konsequenzen aus dem Urteil für ihre Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten ergeben (s. u. „Kontrollfunktion“).¹²

8 Stahl, Gerhard/Gsodam, Christian 2008: Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008*, Baden-Baden, S. 555-569.

9 Becker, Peter 2009: Kontrollierte Dynamik: Die neue EU-Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, SWP-Studie 31, Berlin; *German Law Journal* 2009: Special Section: The Federal Constitutional Court's Lisbon Case, *German Law Journal* 10 (8).

10 Im vollen Wortlaut: Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union; geändert durch Gesetz in der Fassung vom 22.09.2009.

11 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009.

12 Abels, Gabriele unter Mitarbeit von Annegret Eppler 2010: Integrationsverantwortung wahrnehmen – Mitwirkungsrechte ausgestalten. Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Europaausschusses des Landtags von Baden-Württemberg zum Thema: „Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil im Hinblick auf die Beteiligung und Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten“, 14. Landtag von Baden-Württemberg, Europaausschuss, 31. Sitzung, 3. März 2010, Stuttgart, Haus des Landtags, abgedruckt in: *Landtag von Baden-Württemberg 2010a: Europaausschuss, 31. Sitzung, 14. Landtag von Baden-Württemberg, Stuttgart, Anlage 3; Nettesheim, Martin* 2009: Die Integrationsverantwortung der Länder – Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 („Lissabon-Urteil“). Unveröffentlichte Stellungnahme, Tübingen.

1.3 Auswirkungen der Föderalismusreform I auf die deutschen Länderparlamente in EU-Angelegenheiten

Mit der Föderalismusreform I wurden innerstaatlich in einigen Politikbereichen Kompetenzen auf die Länder zurückverlagert, was in diesen Feldern zu erweiterten Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder in EU-Angelegenheiten über den Bundesrat führt. Denn der unverändert gebliebene Art. 23 Abs. 5 GG regelt, dass die Länder je nach Grad ihrer Betroffenheit in dem Politikbereich, der durch eine EU-Norm geregelt werden soll, eine gestufte Einflussnahmemöglichkeit gegenüber der Bundesregierung haben. Darüber hinaus wurden die Mitwirkungsrechte des Bundesrats im nunmehr gültigen Integrationsverantwortungsgesetz ausgebaut, dessen Inhalte teilweise auf die Föderalismusreform zurück gehen. Dies kommt jedoch – ohne länderinterne Regelungen des Verhältnisses zwischen Exekutiver und Legislativer – wiederum vor allem den Länderregierungen zugute.

1.4 Europapolitische Strategien des Landtags von Baden-Württemberg bis 2009

„Europafähigkeit“ wurde bereits 1995 als Ziel in der baden-württembergischen Landesverfassung fixiert. Die Landesregierung hat seitdem eine systematische Europapolitik ausgebaut und sich zu einem aktiven Mitspieler im EU-Mehrebenensystem entwickelt.¹³ Sie war zudem in vielen Fällen Vorkämpfer für die europapolitischen Interessen der deutschen Länder bei EU-Vertragskonferenzen sowie innerstaatlich bei der Einführung des Art. 23 GG und der Föderalismusreform I.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat versucht, mit diesen Entwicklungen Schritt zu halten. Forderungen nach einem Ausbau seiner Rechte wurden wiederholt artikuliert, so auch 2002 anlässlich des 50-jährigen Jubiläums des Landes Baden-Württemberg.¹⁴ Der Landtag hat im innerstaatlichen Vergleich eine starke europapolitische Position inne. Dies verdeutlicht bereits die frühe (1995) verfassungsrechtliche Verankerung seiner Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten (Art. 34a a. F. LV) und der Abschluss einer förmlichen Vereinbarung (1996) mit der Landesregierung,¹⁵ nachdem zuvor ab 1989 eine Verpflichtung zur Unterrichtung aufgrund eines Landtagsbeschlusses bestand.¹⁶ Die Rechtsgrundlage für die Mitwirkung des Landtags ist nun 2010/11 vor dem Hintergrund des Lissabon-Vertrags und -Urteils gesetzlich wie verfassungsrechtlich weiterentwickelt worden (s. u.).

13 *Große Hüttmann, Martin/Eppler, Annegret* 2009: Die Europapolitik Baden-Württembergs im Dreieck Stuttgart-Berlin-Brüssel, in: *Frech, Siegfried/Große Hüttmann, Martin/Weber, Reinhold* (Hrsg.): Handbuch Europapolitik, Stuttgart, S. 11-31.

14 LT-Drs. 13/1796 vom 18.02.2003.

15 *Greß, Franz* 1998: Die Rolle der deutschen Landesparlamente im Prozeß der europäischen Integration, in: *Straub, Peter/Hrbek, Rudolf* (Hrsg.): Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Baden-Baden, S. 161-175, hier S. 169f; *Stächele, Willi* 1998: Die europapolitische Rolle der deutschen Landtage aus Sicht Baden-Württembergs, in: *Straub/Hrbek* (Hrsg.) (Fn. 15), S. 177-182.

16 *Hölder, Harald Andreas* 1998: Der Landtag von Baden-Württemberg in der Europäischen Union, Tübingen, S. 31.

Möglich war dies u.a., weil sich der Landtag insgesamt „gegenüber der Regierung als vergleichsweise starkes Parlament“¹⁷ darstellt. Dies ist ein Resultat der Ausgestaltung eines „echten“ parlamentarischen Regierungssystems auf Länderebene, das dem Landtag prinzipiell alle Funktionen eines Parlaments zuweist: die Gesetzgebung, eine starke Wahl-/Kreationsfunktion, die Kontrolle der Regierung, das Haushaltsrecht sowie eine Artikulations- und Repräsentationsfunktion.

2. Problemaufriss anhand parlamentarischer Funktionen

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Strategien den deutschen Länderparlamenten im Hinblick auf die Gesetzgebungs-, Kontroll- und Repräsentations-/Artikulationsfunktion zur Verfügung stehen. Dabei dient der Landtag von Baden-Württemberg als Beispiel. Dabei zeigen sich sowohl in der Legislativ- als auch in der Kontrollfunktion parallele Mechanismen, die jeweils zwischen der Legislativen, der Exekutiven und der höheren Ebene ablaufen (Bundestag – Bundesregierung – EU-Ebene bzw. Landtag – Landesregierung – Bundesebene).

Es handelt sich im Grunde um zwei Ausgleichsverhältnisse: die jeweils untere Ebene gibt Legislativkompetenzen an die obere Ebene ab und erhält dafür Mitwirkungsmöglichkeiten an der Politik der oberen Ebene (vertikaler Ausgleich in der Legislativfunktion). Da die Legislativkompetenzen den Parlamenten verloren gehen, die Mitwirkungsrechte aber „ihren“ Exekutiven zugute kommen, kommt es innerhalb der Ebenen zur Forderung nach verstärkten Kontrollrechten der Legislativen gegenüber der Exekutiven (horizontaler Ausgleich in der Kontrollfunktion).

2.1 Die Legislativfunktion

Legislativkompetenzen des Bundes und der Länder wanderten im Zuge der Unitarisierung des deutschen Bundesstaates sowie der europäischen Integration auf die Bundes- bzw. die EU-Ebene ab. Der eigenständige Regelungsbereich für nationale bzw. subnationale Parlamente hat damit de jure stark abgenommen. Weil die EU in fast alle Materien in irgendeiner Weise eingreift, ist de facto auch der Spielraum in denjenigen Bereichen kleiner geworden, in denen diese Parlamente de jure noch eigene Kompetenzen haben. Die Legislativfunktion der (sub-)nationalen Parlamente besteht in hohem Maße in der legislativen Umsetzung von EU-Politik.

Im Prozess dieser umfangreichen Kompetenztransfers wurde nach dem Motto „Legislativkompetenzen gegen Mitwirkungsrechte“ verfahren. Mitwirkungsrechte, die die unteren Ebenen – quasi als Kompensation – an der Politikgestaltung der oberen Ebenen erlangten, werden von den Exekutiven der unteren Ebenen ausgeübt. Der Rat der EU bildet zusammen mit dem Europäischen Parlament den „Unionsgesetzgeber“. Da die

17 Riescher, Gisela/Gebauer, Bernt 2004: Der baden-württembergische Landtag, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Wiesbaden, S. 54-77, hier S. 71.

Mitgliedstaaten im Rat durch ihre Exekutiven vertreten sind, üben diese im EU-System legislative Befugnisse aus.¹⁸ Auf Länderebene kann eine parallele Konstellation beobachtet werden: Die deutschen Länder wirken über Art. 50 GG an der Politikgestaltung des Bundes mit, über Art. 50 und Art. 23 GG an der Festlegung der deutschen Europapolitik. Allerdings geschieht dies in beiden Fällen durch den Bundesrat, d.h. die Länderexekutiven und nicht durch die Länderparlamente.

Das Demokratie- und Legitimationsdefizit der EU wird gerade mit diesen Entparlamentarisierungsprozessen in Verbindung gebracht.¹⁹ Darüber hinaus wird als ein Ergebnis des dargestellten Kompensationsgeschäfts gesehen, dass keine der politischen Ebenen (EU, Nationalstaat, subnationale Ebene) Aufgaben erfüllen kann, wenn nicht zumindest eine andere Ebene mitwirkt („Politikverflechtung“).²⁰ Die unteren Ebenen sind auf die Gesetzgebung der oberen Ebenen angewiesen, weil sie nur noch geringe Spielräume für eigene Regelungen haben – die oberen Ebenen sind bei der Umsetzung ihrer Gesetze auf die Verwaltungen der unteren Ebenen angewiesen. Diese Konstellation zeigt sich sowohl zwischen Bundes- und EU-Ebene als auch zwischen Länder- und Bundesebene und wird dadurch verkompliziert, dass die Länder über den Bundesrat nach Art. 23 GG auch an der Politikformulierung der Bundesebene gegenüber der EU mitwirken („doppelte Politikverflechtung“)²¹ und aufgrund der Verteilung der Verwaltungskompetenzen in Deutschland auch einen Großteil der EU-Politik umsetzen. Dadurch erhöht sich die Komplexität des Systems insgesamt, außerdem treten Probleme hinsichtlich der Transparenz und Effektivität auf.

Von den deutschen Länderparlamenten werden diese Tendenzen zur Schwächung der Parlamente durchaus wahrgenommen. So sprechen sie in ihrer Lübecker Erklärung von 2003 von einer „Aushöhlung der eigenstaatlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und ihrer Parlamente“ als Folge des Integrationsprozesses.²² Der Landtag von Baden-Württemberg befasste sich explizit mit der Tatsache, dass ein erheblicher Teil der Landesgesetzgebung in sämtlichen Politikbereichen von der EU in irgendeiner Weise initi-

18 Benz, Arthur/Auel, Katrin 2007: Expanding National Parliamentary Control: Does It Enhance European Democracy? in: Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (Hrsg.): Debating The Democratic Legitimacy Of The European Union, Lanham, S. 57-74.

19 Vgl. Abels/Eppler/Träsch 2010 (Fn. 3), mit weiterführenden Hinweisen.

20 Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26/4, S. 323-356.

21 Hrbek, Rudolf 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, S. 17-31; vgl. auch Eppler, Annegret 2006: Handlungsspielräume der deutschen Länder in Europaangelegenheiten, in: Vogel, Bernhard/Hrbek, Rudolf/Fischer, Thomas (Hrsg.): Halbzeitbilanz. Die Angelegenheiten der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich. Baden-Baden, S. 73-88.

22 Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente vom 31.03.2003, abgedruckt in: Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.) 2003: Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen, S. 36-40.

iert ist.²³ Dennoch entsteht beim Blick auf die Praxis zuweilen der Eindruck, dass dieser Umstand bislang nicht in ausreichendem Maße und in seiner vollen Bedeutung zur Kenntnis genommen wird.²⁴ Die im Juni 2010 von der Landtagspräsidentenkonferenz verabschiedete Stuttgarter Erklärung²⁵ macht deutlich, dass die deutschen Länderparlamente nach demselben Muster wie die nationalen Parlamente reagieren: Sie verlangen eine Kompensation ihrer verlorenen Legislativkompetenzen im „Innenverhältnis“, und zwar durch gestärkte Kontrollrechte gegenüber der Länderregierungen. Der Landtag von Baden-Württemberg bildet hier keine Ausnahme.

2.2 Die Kontrollfunktion

Während Exekutiven Legislativkompetenzen auf höherer Ebene wahrnehmen, konzentrierten sich Parlamente lange Zeit auf die Kontrolle des Verhaltens ihrer Regierungen auf der höheren Ebene. Dadurch unterliegt auch die Kontrollfunktion der Parlamente gegenüber ihren Exekutiven einem Wandel, und zwar auf nationaler und subnationaler Ebene.

Der Verlust an Input-Legitimation,²⁶ die insbesondere aus der Schwächung der Gesetzgebungsfunktion resultiert, kann nur zum Teil durch steigende parlamentarische Kontrollkompetenzen kompensiert werden. Denn die „Legitimationskette“, die von den Wählerinnen und Wählern zur eigentlichen politischen Entscheidung im Rat führt, ist sehr lang und indirekt. Darüber hinaus kommt durch die verstärkte Kontrolle des Regierungshandels auf der höheren Ebene ein weiteres Problem zu der ohnehin komplexen Konstellation der „doppelten Politikverflechtung“ hinzu: Die Mitwirkungshandlungen der Akteure der unteren Ebene am Politikgestaltungsprozess der höheren Ebene sind oft gerade deswegen verzögert oder gar nicht möglich, weil sie von anderen Organen auf der unteren Ebene im Rahmen der dortigen horizontalen Gewaltenteilung kontrolliert bzw. mitbestimmt werden. In allen EU-Mitgliedstaaten – insbesondere auch in Deutschland – werden Koordinationsprobleme zu Lasten einer effektiven Vertretung der gesamtstaatlichen Interessen im Rat der EU konstatiert.²⁷ Auch wenn diese Koordinati-

23 Vgl. den Antrag des damaligen Abgeordneten Michael Theurer u.a. und die Stellungnahme des Staatsministeriums über die Umsetzung von Europäischen Richtlinien und Verordnungen (Drucksache 14/3924 vom 26.01.2009).

24 Vgl. die Argumentation in *Abels* 2010 (Fn. 12), S. 14.

25 *Landtagspräsidentenkonferenz* 2010: Stuttgarter Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, in: *Landtag von Baden-Württemberg*: Mitteilung des Präsidenten des Landtags, Drucksache 14/6554 vom 22.06.2010.

26 Scharpf unterscheidet zwischen input-orientierter Legitimation, wonach Entscheidungen dann legitim sind, wenn die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft am Zustandekommen von Entscheidungen mitwirken können, und output-orientierte Legitimation, diese entspricht kollektiven, gemeinwohldienlichen Lösungen und erwächst aus der Leistungsfähigkeit eines politischen Systems. *Scharpf, Fritz* 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M., New York.

27 Vgl. *Pehle, Heinrich/Sturm, Roland* 2008: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: *Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine* (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden, S. 155-178; *Bauer, Michael/Knill, Christoph/Ziegler, Maria* 2007: *Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich ins-*

onsprobleme in der Praxis nicht so stark ausgeprägt sind wie von der Wissenschaft angenommen, ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar, dass formelle Regelungen lediglich für ein „Worst-case“-Szenario geschaffen wurden und im Normalfall der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure nicht zum Tragen kommen.²⁸

Auch dieses horizontale Koordinations-Problem setzt sich auf der subnationalen Ebene fort, wenn subnationale Parlamente beginnen, Regierungshandeln auf der nationalen Ebene zu mandatieren. Durch Kontrollrechte der Länderparlamente hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens ihrer jeweiligen Exekutiven im Bundesrat in EU-Angelegenheiten steigert sich zwar die Input-Legitimität des Gesamtsystems, aber auch seine Komplexität, Intransparenz und mögliche Ineffektivität. Koordinationsprobleme können auch auf Länderebene auftreten und zur Verlangsamung der Entscheidungsfindung im Gesamtsystem führen. Es muss also eine Balance gefunden werden zwischen einer demokratischen Kontrolle der Mitwirkungshandlungen der Exekutiven auf der höheren Ebene und einer effektiven Politikgestaltung, weil ein Übermaß an Kontrolle zu Lasten der Handlungsfähigkeit des Mitgliedstaates bzw. des Landes im EU-Mehrebenensystem gehen kann.

Der Landtag Baden-Württemberg wagte sich als erstes deutsches Länderparlament daran, die Herausforderungen auszuloten, die sich aus der neuen Rechtslage ergeben. Auf seiner Sitzung am 30. Juli 2009 – also nur ein Monat nach dem Lissabon-Urteil und parallel zu den Beratungen über die Reform der Begleitgesetze auf Bundesebene – debattierte der Landtag darüber, welche Konsequenzen aus der Verfassungsrechtsprechung für den Landtag erwachsen.²⁹ Fraktionsübergreifender Tenor war, dass Anpassungen formaler und inhaltlicher Art an die neue Rechtslage geprüft werden müssten.

Im nächsten Schritt führte der Europaausschuss des Landtags am 3. März 2010 eine Anhörung zum Thema „Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil im Hinblick auf die Beteiligung und Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten“ durch.³⁰ Die geladenen Experten und die Expertin äußerten sich ins-

titutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 38. Jg., H. 4, S. 734-751; *Grünhage, Jan* 2007: Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Baden-Baden.

28 Für die Bundesebene zeigen das eindrücklich die beiden Dokumentationen zu den Anwendungsfällen des Art. 23 GG (BT-Drs. 15/1961 vom 10.11.2003: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Silberhorn, Volker Kauder, Marco Wanderwitz, weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/1815: „Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ und aus der ersten Föderalismus-Kommission die Kommissionsdrucksache 0034 vom 24.03.2004, „Der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz Kurt Beck: Hintergrundinformationen der rheinland-pfälzischen Landesregierung zur Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Reformüberlegungen zu Art. 23 GG“). Die Antwort auf die Kleine Anfrage geht von 1998 bis 2002 von 28 Fällen aus, in denen der Bundesrat die maßgebliche Berücksichtigung gefordert habe, bei 17 Widersprüchen durch die Bundesregierung. Die Bundesregierung habe bisher nicht davon Gebrauch gemacht, wegen der gesamtstaatlichen Verantwortung von der Position des Bundesrates abzuweichen.

29 *Landtag von Baden-Württemberg* 2009: 73. Sitzung, Plenarprotokoll 14/73 vom 30.07.2009, S. 5236ff.

30 *Landtag von Baden-Württemberg* 2010a (Fn. 12).

gesamt positiv zur Frage der Konsequenzen aus der Verfassungsrechtsprechung für eine Weiterentwicklung des Binnenverhältnisses des Landtags zur Landesregierung. In den folgenden Monaten wurde an zwei interfraktionellen Gesetzesentwürfen gearbeitet, die im Dezember 2010 eingebracht und beraten wurden.

- Entwurf für ein „Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg“ (LT-Drs. 14/7338);
- Entwurf für ein „Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (LT-Drs. 14/7339).

Beide Gesetze wurden vom Landtag am 3. Februar 2011 verabschiedet.³¹ Die mit Wirkung zum 15. Februar 2011 geänderte Landesverfassung revidiert Art. 34a wie folgt: Abs. 1 ist im Vergleich zu der vorherigen Fassung präzisiert, weil hier eine Unterrichtung über EU-Vorhaben explizit genannt ist, die „die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen oder wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren“. In Abs. 2 ist eine gestufte Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags vorgesehen und die neue Option der Subsidiaritätsklage wird hier berücksichtigt. So ist die Bindung am stärksten, wenn „ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden“ sollen. Wenn „durch ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betroffen“ sind, besteht eine begründungspflichtige Abweichungsoption von Landtagssternnahmen, wenn „erhebliche Gründe des Landesinteresses“ entgegen stehen. Dies gilt auch im Hinblick auf die von der Landesregierung im Bundesrat eingenommenen Positionen zu Subsidiaritätsklagen. Abs. 3 enthält hinsichtlich der Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtags einen Gesetzesvorbehalt.

Das Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der EU (EULG) soll die bisherige untergesetzliche Vereinbarung von 1996 „in Form und Inhalt“ im Geiste der Verfassungsänderung fortentwickeln.³² Der Umfang der Informations- und Unterrichtungspflichten der Landesregierung wird zwar ausgeweitet, bleibt aber auf EU-Vorhaben beschränkt, „die entweder Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder oder wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren“; ferner werden die Verfahren effizienter gestaltet.³³ Die Rechte des Landtags, am Willensbildungsprozess der

31 *Landtag von Baden-Württemberg* 2011: Gesetzesbeschluss des Landtags. Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union (EULG). Drucksache 14/7563.

32 LT-Drs. 14/7339, S. 7.

33 Dies umfasst im Einzelnen die Zuleitung aller dem Bundesrat übermittelten EU-Dokumente an den Landtag; Geschwindigkeit der Zuleitung von Dokumenten; verpflichtende Berichtsbögen; Unterrichtung über die Nutzung von Flexibilitätsklauseln und den „Notbremsemechanismus“ und schließlich die Information über Arbeitsprogramme der Kommission sowie über die Schwerpunkte des Rates; vgl. LT-Drs. 14/7563; ferner wurde die Landesregierung über einen Entschließungsantrag aufgefordert, statt des jährlichen Europabericht nun quartalsweise Berichte über europapolitische Entwicklungen und deren Einschätzung durch die Landesregierung vorzulegen, um die Aktualität und damit den Informationsstand des Landtags zu verbessern; vgl. *Landtag von Baden-Württemberg/Europaausschuss* 2011: Beschlussempfehlung und Bericht des Europaausschusses zu dem Gesetz-

Landesregierung mitzuwirken, werden ausgebaut und umfassen auch die Subsidiaritätskontrolle über das Instrument des „Frühwarnsystems“; ferner werden Zuleitungsfristen für Frühwarndokumente fixiert. Des Weiteren wird die Bindung der Landesregierungen an Stellungnahmen des Landtags in EU-Angelegenheiten erhöht bzw. präziser gestuft. Wenn „wesentliche“ Interessen des Landes berührt sind, ist die Bindungswirkung höher; dieses Prinzip war bereits in der Vereinbarung von 1996 fixiert. Bei ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder – und v.a. im Falle einer intendierten Übertragung von Gesetzkompetenzen der Länder³⁴ – besteht eine starke Bindung an Stellungnahmen in Richtung eines echten „Weisungsrechtes“. Ein Abweichen ist möglich, wenn dem „erhebliche Gründe des Landesinteresses [...] entgegen [stünden]“ (§9 Abs. 2 EULG). Hierdurch soll der Landesregierung Verhandlungsspielraum im Bundesrat gegeben werden; sie ist dann aber gezwungen, dem Landtag die „maßgeblichen Gründe“ zu erläutern (§9 Abs. 3 EULG).

Die Beratungen über das EULG waren außerordentlich einvernehmlich; es wird vom Europaausschuss als ein „Quantensprung“ hinsichtlich der Rechte des Landtags betrachtet.³⁵ Bemerkenswert ist, dass nicht nur die Strategie in EU-Angelegenheiten, die der Bundesrat über die Jahrzehnte gegenüber der Bundesregierung verfolgt hat – ausgehend von anfänglich reinen Informations- und Beratungsrechten sukzessive weitergehende begleitende Mitwirkungsrechte einzufordern – vom Landtag Baden-Württemberg gegenüber seiner Landesregierung angewandt wird. Auch die gestufte Einflussnahmemöglichkeit, die dem Bundesrat je nach Betroffenheit der Länder von EU-Angelegenheiten mehr oder weniger Einflussmöglichkeiten auf die europapolitische Position der Bundesregierung erlaubt, ist hier in einer parallelen Konstruktion auf die Position des Landtags gegenüber der Landesregierung übertragen worden.

Die Steigerung des europapolitischen Handlungsrahmens des Landtags ist durchaus zu begrüßen, allerdings sind mit seinem neuen Rechtsinstrumentarium auch Probleme verbunden. Es bleibt juristisch umstritten, ob es zulässig ist, eine Landesregierung im Bundesrat an ein Landtagsmandat zu binden. Für eine Bindemöglichkeit (und damit eine vertikale Übertragung des Lissabon-Urteils) auch für die subnationalen Ebene spricht die Staatsqualität der Länder und die Tatsache, dass die deutschen Bundesländer über Gesetzgebungskompetenzen verfügen, die von der EU berührt werden. Gegen eine Bindemöglichkeit spricht, dass die Länderexekutiven in allen anderen Politikbereichen nicht durch die Länderparlamente in ihrem Handeln im Bundesrat determiniert werden können. Um das zu klären, müsste ein Präzedenzfall geschaffen werden, in dem die Landesregierung einem bindenden Beschluss nicht folgt und der Landtag daraufhin eine Verfassungsklage anstrengt. Viel eher als zu einem solchen Präzedenzfall wird es voraussichtlich zu der Situation kommen, die auch auf Bundesebene praktiziert wird: Dort

entwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der FDP/DVP – Drucksache 14/7339, Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union (EULG), Drucksache 14/7515.

34 Hier ist v.a. an das Polizei- und Kommunalrecht sowie das Schul- und Bildungswesen gedacht.

35 LT-Drs. 14/7515, S. 6.

ist man sich – wie oben dargestellt – einig, dass die Regelungen des Art. 23 GG nur deshalb nicht zu einer Blockade der gesamten Europaarbeit führen, weil sie de facto nicht eingehalten werden.³⁶ Die neuen Rechte des Landtags könnten also – wie die Rechte der Parlamente auf Bundesebene – zu einer symbolischen Geste werden, aber in der Realität nicht zum Tragen kommen. Allerdings hat auch eine solche symbolische Niederschrift von Rechten im politischen Alltagsgeschäft ihren Sinn und wird die Position des Landtags stärken.

Diese Einschätzung wird durch den bisherigen Umgang des Landtags Baden-Württemberg mit seinen europapolitischen Rechten genährt. Von 2006 bis Anfang 2010 ist in weniger als zehn Fällen überhaupt eine Stellungnahme des Landtags in Europafragen erfolgt.³⁷ Dabei waren die Stellungnahmen teilweise auf einen einzigen ablehnenden Satz beschränkt.³⁸ Zur effektiven Wahrnehmung der Rechte braucht es Ressourcen. Bislang befassen sich in der Landtagsverwaltung zwei Mitarbeiterinnen mit Europaangelegenheiten, davon ist eine in Brüssel verortet. Obgleich damit deutschlandweit unter den Vorreitern, ist diese Ausstattung nicht hinreichend. Die Vertreterin in Brüssel hat ihren Sitz in der Landesvertretung Baden-Württemberg, also einem Referat des Staatsministeriums. Für eine umfassende Berichterstattung, die spezifisch auf die Anliegen des Landtags eingeht, reichen die Kapazitäten nicht aus.³⁹ Relevanter sind für den Landtag die europapolitischen Berichte der Landesregierung. Die Einschätzung Bauers, nach der eine „*Hauptaufgabe aller Landeseuropaausschüsse [...] die Kontrolle der Landesregierung auf der Grundlage der eigenen Berichterstattung letzterer*“ (Hervorheb. i.O.) ist, trifft also auch auf den Landtag Baden-Württemberg zu.⁴⁰

2.3 Die Artikulations- und Repräsentationsfunktion

Eine Vielzahl, wenn nicht gar die Mehrzahl der politischen Entscheidungen werden in Brüssel getroffen. Nationale Wahlkämpfe hingegen werden zumeist auf der Basis nationaler Themen geführt und europapolitische Themen spielen bestenfalls eine marginale Rolle. Insofern repräsentieren die nationalen Parteien in unzureichendem Maße die EU-

36 Weitere Nachweise bei *Eppler, Annegret* 2010: Triebfeder innerstaatlicher Verfassungsreformen? Der Einfluss der europäischen Integration auf die Verfassungspolitik im deutschen Bundesstaat. Die Europäisierung ausgewählter Policy-Felder am Beispiel der Föderalismusreform I, Tübingen, S. 105–115.

37 Im Einzelnen: Innen: 1 (Asyl; 14/1739); Umwelt: 3 (IVU 14/2220, CO² 14/2372, Bodenschutz 14/505); Soziales: 1 (Weißbuch Gesundheitspolitik 14/2248); Finanzen: 1 (Verbrauchersteuern auf Alkohol 14/460); Kultus, Jugend und Sport: 1 (Agenda für die europäische Zusammenarbeit im Schulwesen, 14/3221); Landwirtschaft: 1 (Verbraucherrechte 14/3799).

38 Vgl. z.B. Stellungnahme 14/3681: „Der Landtag nimmt von den Mitteilungen des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum vom 26.11.2008 – Drucksache 14/3681 – ablehnend Kenntnis“.

39 Vgl. etwa: Referentin für europäische Angelegenheiten beim Landtag von Baden-Württemberg: Bericht aus Brüssel 9/2009 vom 9. Dezember 2009: viele der aufgeführten Berichtspunkte sind nicht spezifisch für Baden-Württemberg und es fehlt an einer politischen Einordnung.

40 *Bauer, Michael W.* 2005: Europaausschüsse – Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union? in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005*, Baden-Baden, S. 632–647, hier S. 639.

bezogenen Interessen des Wahlvolkes. Bei den Wahlen der deutschen Länderparlamente stehen ebenfalls nationale Themen im Vordergrund, obwohl auch die Länderparlamente in hohem Maße mit der Umsetzung von EU-Politik befasst sind. Auch die Artikulationsfunktion konzentriert sich auf landes- und bundespolitische Inhalte und vernachlässigt die Europapolitik weitgehend.

Das Bundesverfassungsgericht konzipiert „Integrationsverantwortung“ als Mitwirkungs- und Kontrollfunktion; Integrationsverantwortung heißt für die deutschen Parlamente auch, die Offenheit gegenüber dem Integrationsprozess zu wahren.⁴¹ Die formale Aufwertung eines Landesparlaments im landesinternen und nationalstaatlichen Kontrollsystem kann dieser Verantwortung nicht voll gerecht werden. Vielmehr müssen Länderparlamente verantwortlich ihre Akteursposition im EU-System der Multi-level Governance ausüben. Dazu gehört es, dem Volk gegenüber Europapolitik erkennbar zu machen und diese mit der Artikulation landestypischer Interessen zu verbinden. Um dies zu erreichen, ist die Interaktion mit anderen (sub-) nationalen Parlamenten in Deutschland und anderen EU-Staaten sinnvoll sowie ein (gegebenenfalls gemeinsames) Vorbringen von Positionen direkt gegenüber der EU. Insofern muss die Artikulations- und Willensbildungsfunktion im Hinblick auf die Stellung und Aufgaben von Länderparlamenten im EU-System erweitert werden.

Während der Deutsche Bundestag bereits seit geraumer Zeit versucht, in EU-Angelegenheiten zum Akteur zu werden, machen die deutschen Länderparlamente zumindest erste Schritte. In einem Gespräch mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, Jerzy Buzek, im März 2010 forderte der damalige Landtagspräsident von Baden-Württemberg, Peter Straub, dass die Länderparlamente direkt in einen „legislativen Dialog“ zwischen EU-Parlament und nationalen Parlamenten einbezogen werden müssen, damit sie effektiv an der Subsidiaritätskontrolle partizipieren können. Hier wird explizit die Idee einer Vernetzung über drei Ebenen angesprochen. Neben Versuchen einer vertikalen Vernetzung mit Parlamenten der höheren Ebenen bestehen auch horizontale mit anderen subnationalen Parlamenten. Hier ist insbesondere die CALRE zu nennen, deren Gründung 1998 von einer Konferenz in Stuttgart ausging, und die die Präsidenten der gesetzgebenden regionalen Parlamente in der EU umfasst.⁴² Die Landtagsdirektoren initiierten 2011 die Erstellung einer Adressdatei aller für EU zuständigen Mitarbeiter in den Landtagsverwaltungen.⁴³ Für Ende 2011 ist ein Treffen der EU-Referentinnen und EU-Referenten der deutschen Länderparlamente in Stuttgart in Planung. Die Entsendung einer Vertreterin des Stuttgarter Landtags und ihre Zusammenar-

41 Vgl. die Interpretation und Argumentation in *Abels* 2010 (Fn. 12).

42 Vgl. *Kiefer, Andreas* 2006: Gesetzgebende Regionalparlamente und ihr europäischer Verband: die CALRE, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus* 2006. Baden-Baden, S. 606-639; *Straub/Hrbek* (Hrsg.) 1998 (Fn. 15); vgl. auch www.calrenet.eu (07.06.2011); die nationalen Parlamente sind über die COSAC vernetzt, die die Europaausschüsse der nationalen Parlamente in der EU verbindet, auch den Europaausschuss des Bundesrates, vgl. www.cosac.eu (07.06.2011).

43 Von der Landtagspräsidentenkonferenz (5. bis 7. Juni 2011 in Wolfsburg) werden weitere Schritte in Richtung einer Vernetzung der EU-ReferentInnen der Länderparlamente erwartet.

beit mit der Landtagsreferentin aus Hessen und dem Landtagsreferenten aus Bayern in Brüssel sowie die Mitarbeit im Ausschuss der Regionen sind weitere Schritte in Richtung eines aktiven Einbringens der Interessen des Landtags im EU-System.⁴⁴

Zu der Artikulationsfunktion gehört es auch, dass der Landtag sich – etwa bei „Europatagen“ im Landtagsgebäude, im Rahmen der „Europawoche“ oder wenn Landtagsabgeordnete in ihren früheren Schulen über ihre persönlichen Erfahrungen mit der EU berichten – als das bürgernächste Parlament um eine kritische Europakompetenz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände bemüht.⁴⁵

3. Fazit und Ausblick

Durch die Einbettung in das EU-System haben sich die Funktionen von subnationalen Parlamenten verändert. Insbesondere der Vertrag von Lissabon, in Deutschland auch die Föderalismusreform, die Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag sowie das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, haben die Stellung der Länderparlamente in jüngster Zeit beeinflusst. Entlang der davon betroffenen parlamentarischen Funktionen wurde dargestellt, welche Veränderungen feststellbar sind, und am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg aufgezeigt, wie ein subnationales Parlament auf die Veränderungen reagiert.

Dabei fällt auf, dass der baden-württembergische Landtag bei den jüngsten Reformen nur einen Ausschnitt von möglichen Parlamentsfunktionen im Blick hatte, nämlich Legislativ- und Kontrollfunktionen. Der Landtag verharrt damit bei einer auf formale Rechte orientierten Strategie, die mit den jüngsten Reformen nun weitgehend ausgereizt sein dürfte, zumal dann, wenn nicht neue Vetopositionen aufgebaut werden sollen. Weitere Parlamentsfunktionen fanden vereinzelt in der Landtagsdebatte einen Niederschlag. Neben einem wohlüberlegten Ausbau von Kontrollrechten kann der Landtag seine Integrationsverantwortung auch durch die Wahrnehmung seiner Akteursposition im europäischen Multi-level Governance-System in Bezug auf alle parlamentarischen Funktionen realisieren. Eine so verstandene Integrationsverantwortung stellt spezifische Anforderungen an die Abgeordneten; hierauf hatte der Europaausschuss in seinem Bericht hingewiesen. Des Weiteren bedarf es aber auch des Ausbaus der Ressourcen des Landtags als Organisation – und zwar auf mehreren Ebenen. So wurde schon im Hinblick auf die Ausschöpfung der Vereinbarung von 1996 konstatiert, dass die Performanz eher

44 Vgl. auch die Aktivitäten der österreichischen Länder, die – allerdings vorrangig zur Arbeitsteilung hinsichtlich ihrer Kontrollfunktion (Frühwarnsystem in Subsidiaritätsfragen) – eng zusammen arbeiten, *Bußjäger, Peter* 2009: Frühlingserwachen? Über die aufkeimende Liebe der regionalen und nationalen Parlamente an der Mitwirkung in der Europäischen Union, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009*, Baden-Baden, S. 503-513.

45 Zum Beispiel Jugend-Europaveranstaltung „Europa, unsere Zukunft: Misch Dich ein!“ am 07.02.2009 im Landtagsgebäude; aktive Beteiligung an den verschiedenen EU-Netzwerken in Baden-Württemberg, die teilweise vom Staatsministerium aus betreut werden (Europawoche, Europa Union Baden-Württemberg, Europapool der Landesbeamten, EuropareferentInnen der baden-württembergischen Kommunen etc.).

schlecht ausfällt.⁴⁶ Bis die deutschen Länderparlamente zu echten Mehrebenenspielern werden und die Bandbreite an Parlamentsfunktionen ebenenspezifisch ausdifferenzieren, scheint noch ein weiter Weg vor ihnen zu liegen.⁴⁷

Jedoch steht auch die Wissenschaft vor großen Herausforderungen. Zunächst ist es angebracht, die baden-württembergischen Entwicklungen mit denen in anderen deutschen Länderparlamenten⁴⁸ sowie mit subnationalen Parlamenten anderer Mitgliedstaaten zu vergleichen. Insbesondere ist es auch lohnenswert, die Beziehungen, die die Parlamente untereinander und mit nichtparlamentarischen Akteuren aller Ebenen aufbauen, genauer zu beleuchten.⁴⁹ Darüber hinaus gilt es zu fragen, welche Rolle Parlamente im EU-System in Zukunft einnehmen können und sollen.⁵⁰ Einschätzungen hierüber werden je nach demokratietheoretischem Standpunkt differieren. Parlamentarisierung ist nach wie vor eine wichtige Strategie der Sicherung der demokratischen Legitimität. Sie muss vor dem Hintergrund der Transformation von Staatlichkeit durch die europäische Integration und die Globalisierung weiterentwickelt werden, wenn wir uns nicht vorschnell in das post-parlamentarische Zeitalter verabschieden wollen.

Die repräsentative Demokratie soll mit dem Lissabon-Vertrag klar gestärkt werden.⁵¹ Offen ist derzeit, ob damit tatsächlich eine vertiefte Form der EU-Legitimation herausgebildet werden kann. Eine Parlamentarisierungsstrategie braucht komplexere Modelle, welche die je spezifischen Funktionen von Parlamenten auf verschiedenen Ebenen für die Sicherung der demokratischen Legitimation angemessen berücksichtigen. Der Ausbau der Metapher vom „Mehrebenenparlamentarismus“ zu einem demokratietheoretisch tragfähigen Konzept steht somit noch am Anfang.

46 Hölder 1998 (Fn. 16).

47 Vgl. ausführlich Abels 2010 (Fn. 12).

48 Vgl. Abels, Gabriele 2011: Wandel oder Kontinuität? Zur Europaarbeit der deutschen Landesparlamente nach dem Lissabon-Vertrag und dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Abels/Eppler (Hrsg.) 2011 (Fn. 4), (im Erscheinen).

49 Vgl. Benz, Arthur 2011: Linking Multiple Demoi. Inter-Parliamentary Relations in the EU. IEV-Online Nr. 1/2011, Hagen; vgl. Eppler, Annegret 2011: Vom Souverän zum Lobbyisten? Die Zusammenarbeit von Parlamenten im EU-Mehrebenensystem, in: Abels/Eppler (Hrsg.) 2011 (Fn. 4), (im Erscheinen).

50 Dieringer, Jürgen 2005: Entparlamentarisierung oder Renaissance der Volksvertretungen? Zur Rolle nationaler Parlamente im europäischen Integrationsprozess, in: Beckmann, Klaus/Dieringer, Jürgen/Hufeld, Ulrich (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa. Tübingen, S. 235-257.

51 Ergänzend findet die vorsichtige Einführung eines direktdemokratischen Instruments statt: die Europäische Bürgerinitiative.

Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle: Bilanz nach einem Jahr des Bestehens des neuen Instruments

Ute Müller*

1. Eine neue Rolle für die nationalen Parlamente

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 bedeutete für die nationalen Parlamente in der Europäischen Union (EU) einen Meilenstein. An diesem Tag trat das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle, das den nationalen Parlamenten zum ersten Mal in der Geschichte des europäischen Aufbauwerkes eigene Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren der EU einräumt, in Kraft.¹ Erstmals wurde damit auch eine eigenständige Rolle der nationalen Parlamente in der EU formell verankert.

Durch Art. 12 EUV wird den nationalen Parlamenten die Aufgabe zugewiesen, dafür zu sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Protokoll Nr. 2) vorgesehenen Verfahren beachtet wird. Art. 6 des Protokolls Nr. 2 sieht vor, dass die nationalen Parlamente oder deren Kammern binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzgebungsakts eine begründete Stellungnahme abgeben und darin einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip rügen können. Die Stellungnahme ist gemäß Art. 7 des Protokolls Nr. 1 von den europäischen Legislativorganen zu berücksichtigen. Wird ein bestimmtes in Art. 7 Abs. 2 des Protokolls Nr. 1 näher beschriebenes Rügequorum erreicht, muss das den Gesetzentwurf vorlegende Legislativorgan - in der Regel die Kommission - begründet beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen (sogenannte „Gelbe Karte“). Verschärft werden die Vorgaben durch Art. 7 Abs. 3 des Protokolls Nr. 1, wenn mit der Anzahl der Subsidiaritätsrügen eine einfache Mehrheit der Stimmen der nationalen Parlamente erreicht wird (sogenannte „Orange Karte“). In diesem Fall muss die Entscheidung der Kommission, an dem Gesetzentwurf festzuhalten, dem Europäischen Parlament und dem Rat als Unionsgesetzgeber vorgelegt werden, die dann zu prüfen haben, ob der Subsidiaritätsgrundsatz eingehalten wurde. Es handelt sich hier also um ein „Frühwarnsystem“, das es den nationalen Parlamenten ermöglicht, zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens auf Bedenken unter dem Subsidiaritätsaspekt aufmerksam zu machen. Den nationalen Parlamenten wird damit die Aufgabe zugewiesen, als Hüter des Subsidiaritätsprinzips über dessen Einhaltung zu wachen.²

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

1 Hölscheidt, Sven 2005: Europäischer Konvent, Europäische Verfassung, nationale Parlamente, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Tübingen, S. 446.

2 Vgl. Papier, Hans-Jürgen 2010: Zur Verantwortung der Landtage für die europäische Integration, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, S. 903 ff., hier S. 905.

Das Subsidiaritätsprinzip selbst ist in Art. 5 Abs. 3 EUV niedergelegt. Es wird als Kompetenzausübungsschranke verstanden.³ Die Prüfung der Subsidiarität erfolgt anhand von zwei Kriterien - das Erforderlichkeitskriterium und das Effizienzkriterium.⁴ Nach dem Erforderlichkeitskriterium muss festgestellt werden, ob die Ziele der von der EU angestrebten Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können. Dabei wird durch die jetzt neue Definition im Vertrag von Lissabon klargestellt, dass dabei sowohl die nationale als auch die regionale und lokale Ebene in den Mitgliedstaaten zu beachten ist. Gefragt wird also danach, ob es erforderlich ist, auf einer höheren Ebene zu agieren und zu regulieren, wenn die Mitgliedstaaten nicht selbst in der Lage sind, die verfolgten Ziele bürgernäher umzusetzen. Nach dem Effizienzkriterium ist zu prüfen, ob sich aus dem Umfang oder den Wirkungen der geplanten Maßnahme ergibt, dass die Ziele auf der Ebene der EU besser zu verwirklichen sind. Es ist erforderlich festzustellen, dass ein Handeln auf der Ebene der EU tatsächlich einen deutlichen Mehrwert bringt. Beide Kriterien sind kumulativ und unabhängig voneinander zu berücksichtigen.⁵

2. Der Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätskontrolle in Zahlen

Im ersten Jahr des Bestehens des Frühwarnmechanismus unterfielen 88 EU-Vorhaben dem neuen Verfahren des Protokolls Nr. 2. Der Startschuss wurde nicht durch einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission, sondern durch zwei aus dem Kreis des Rates initiierte Vorhaben gegeben. Es handelte sich zum einen um die Initiative von Mitgliedstaaten für eine Richtlinie über eine europäische Schutzanordnung und zum anderen um die Initiative von Mitgliedstaaten für eine Richtlinie über Dolmetscherleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren.

Das erste Vorhaben der Kommission, das dem neuen Verfahren unterfiel, war der Verordnungsvorschlag über Beiträge zum internationalen Fonds für Irland, der in der deutschsprachigen Fassung die deutschen Parlamentskammern am 5. Februar 2010 erreichte. Der etwas verspätete Auftakt des Verfahrens des Frühwarnmechanismus hatte seinen Grund darin, dass die neue Kommission erst im Februar 2010 endgültig bestellt wurde und ihre Arbeit aufnahm. Aus deutscher Sicht interessant zu bemerken ist, dass das erste „Frühwarndokument“ der Kommission insofern ein Anwendungsfall des ebenfalls gerade neu in Kraft getretenen Integrationsverantwortungsgesetzes war, als dass nach diesem Gesetz zu dem Vorhaben für die deutsche Zustimmung im Rat ein Gesetzgebungsverfahren durchzuführen war.

3 Bast, Jürgen/von Bogdandy, Armin 2011: Das Recht der Europäischen Union, in Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.): Art. 5 EUV, Rz. 49, München; Geiger, Rudolf 2010: EUV/AEUV, in Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus (Hrsg.): Art. 5 EUV, Rz. 9, München.

4 Bast/von Bogdandy 2011 (Fn. 3).

5 Geiger 2010 (Fn. 3) Rz. 12, Molsberger, Philipp 2009: Das Subsidiaritätsprinzip im Prozess europäischer Konstitutionalisierung, Berlin, S. 176; Bast/von Bogdandy 2011 (Fn. 3) Rz.34.

Insgesamt sind der Kommission im ersten Jahr des Bestehens des Frühwarnmechanismus im Einklang mit den Regeln des Protokolls Nr. 2 30 Subsidiaritätsrügen übermittelt worden.⁶ Darüber hinaus gab es vier Fälle, in denen Subsidiaritätsrügen nicht mehr innerhalb der Acht-Wochen-Frist erhoben wurden bzw. nur auf Ausschuss-ebene vorlagen. Zu den der Kommission übermittelten Subsidiaritätsrügen kamen vier auf eine Initiative von Mitgliedstaaten aus dem Bereich des Rates bezogene Rügen hinzu. Dies bedeutet, dass im ersten Jahr des Bestehens des Frühwarnmechanismus innerhalb der Achtwochenfrist 34 Subsidiaritätsrügen, zuzüglich vier weiterer Rügen, die nicht mehr fristgerecht waren, erhoben worden.

Den Startschuss für die Erhebung von Subsidiaritätsrügen gab der deutsche Bundesrat. Er übermittelte im Rahmen des neuen Verfahrens die allererste Subsidiaritätsrüge, die am 26. März 2010 vom Plenum des deutschen Bundesrates beschlossen wurde und die Initiative von Mitgliedstaaten im Rat über die europäische Schutzanordnung betraf. Den Auftakt gegenüber der Kommission machte der österreichische Bundesrat, der im April 2010 eine Subsidiaritätsrüge zu dem Kommissionsvorschlag über das Recht auf Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen im Strafverfahren erhob, die als allererste Rüge eines nationalen Parlaments bzw. einer Parlamentskammer die Kommission erreichte.

3. Erreichen der Quoren des Frühwarnmechanismus

Das EU-Vorhaben, zu dem die größte Anzahl von Subsidiaritätsrügen übermittelt wurde, war der Richtlinienvorschlag über Saisonarbeitnehmer. Zu diesem Vorhaben haben sechs Parlamente bzw. Parlamentskammern fristgerecht und drei weitere Parlamentskammern verfristet eine Subsidiaritätsrüge erhoben.

An zweiter Stelle folgt der Richtlinienvorschlag über Einlagensicherungssysteme, zu dem vier Parlamente bzw. Parlamentskammern fristgerecht und eine Parlamentskammer verfristet eine Subsidiaritätsrüge erhoben haben. Zu jeweils vier weiteren EU-Vorhaben der Kommission gab es jeweils von vier Parlamenten bzw. Parlamentskammern eine Subsidiaritätsrüge. Hinzu kommt die Subsidiaritätsrüge zu einer Initiative von Mitgliedstaaten aus dem Bereich des Rates betreffend die europäische Schutzanordnung, die von vier Parlamenten bzw. Parlamentskammern erhoben wurde. Alle weiteren Rügen der nationalen Parlamente wurden jeweils von höchstens zwei oder nur einem Parlament bzw. Parlamentskammer erhoben. Dies bedeutet, dass in keinem einzigen Fall das erforderliche Quorum zur Auslösung des Frühwarnmechanismus erreicht wurde.

6 Eine Detailaufstellung der im ersten Jahr des Bestehens des Frühwarnmechanismus erhobenen Subsidiaritätsrügen enthält der Anhang zu diesem Beitrag. Die Texte der Subsidiaritätsrügen der nationalen Parlamente können über www.IPEX.eu abgerufen werden.

4. Welches sind die aktivsten Parlamente bzw. Parlamentskammern?

Betrachtet man, welche Kammern im ersten Jahr des Bestehens des Frühwarnmechanismus die meisten Rügen erhoben haben, dann führt dies zu dem Ergebnis, dass der schwedische Reichstag, der französische Senat und die luxemburgische Abgeordnetenkammer mit jeweils drei Rügen den Spitzenplatz inne haben. Bezieht man die verfristet erhobenen Rügen mit ein, kommen noch das britische House of Lords und der polnische Senat hinzu. Auf dem zweiten Platz mit jeweils zwei Rügen befinden sich der deutsche und der österreichische Bundesrat sowie das dänische Folketing. Diese Analyse entspricht im Wesentlichen auch der Bilanz der Aktivitäten der nationalen Parlamente im Rahmen der Barroso-Initiative der Direktzuleitung von Stellungnahmen an die Kommission.⁷ Nach dem Kommissionsbericht 2009 gehören zu den aktivsten Parlamenten bzw. Parlamentskammern im Rahmen der Barroso-Initiative der schwedische Reichstag, der deutsche Bundesrat, das House of Lords, das dänische Folketing und der französische Senat.⁸ Als neues sehr aktives Parlament im Rahmen des Frühwarnmechanismus ist die luxemburgische Abgeordnetenkammer in Erscheinung getreten. Auffällig ist außerdem, dass die zweiten Kammern im Rahmen des Frühwarnsystems - wie auch schon bei der Initiative der Direktzuleitung von Stellungnahmen - eine im Verhältnis zu den ersten Kammern aktivere Rolle spielen. Es wurden insgesamt 16 Subsidiaritätsrügen von den zweiten Kammern erhoben. Dies bedeutet eine Quote von mehr als 40% aller erhobenen Rügen. Dies erstaunt vor dem Hintergrund, dass sich Mitgliedstaaten der EU mit Zweikammer- und Einkammersystemen in etwa die Waage halten und es damit etwa nur ein Drittel zweite Kammern gibt. Die Erklärung für die größeren Aktivitäten der zweiten Kammern bei der Erhebung von Subsidiaritätsrügen dürfte darin liegen, dass die zweiten Kammern vielfach stärker regionale Interessen vertreten, so dass sie entsprechend dem oben erwähnten Erforderlichkeitskriterium sich mehr in der Pflicht sehen, die Handlungsspielräume der nationalen bzw. insbesondere der regionalen und lokalen Ebene sicherzustellen, und sich damit stärker als Garant des Subsidiaritätsprinzips betrachten als die ersten Kammern. Die Abhängigkeit zwischen Parlamentsmehrheit und Regierungsmehrheit ist bei den zweiten Kammern oftmals nicht so stark ausgeprägt. Sie sind daher im Allgemeinen eher in der Lage, eine Stellungnahme abseits des aktuellen politischen Geschehens zu erarbeiten.⁹ Oftmals ist die zweite Kammer aufgrund ihrer Zusammensetzung zudem eher als Kammer der „Weisen“ oder „Older Statesmen“ anzusehen, die daher stärker unabhängig von der Regierungsmeinung agieren kann.

7 Vgl. BR-Drucksache 394/06; die Kommission hat die nationalen Parlamente im Rahmen dieser Initiative aufgefordert, Stellungnahmen zu EU-Vorhaben zu übermitteln.

8 Vgl. Jahresbericht 2009 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten (KOM (2010) 219 endg.).

9 Vgl. auch *Mellein, Christine* 2007: Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente. Eine Untersuchung der Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Baden-Baden, S. 468; *Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph M.* 2010 Zweite Kammern, München, S. 517.

Eine weitere Auffälligkeit ist, dass, wenn in einem Mitgliedstaat mit einem Zweikammersystem die erste Kammer eine Rüge erhoben hat, regelmäßig auch eine Rüge der zweiten Kammer, die auf vergleichbare Erwägungen gestützt ist, vorliegt. Dies zeigt, dass Subsidiaritätsrügen oft durch verfassungsrechtliche und kulturelle Gesichtspunkte geprägt sind, die in ein und demselben Mitgliedstaat gleichgelagert sind.

5. Die Subsidiaritätsrügen im Einzelnen

5.1 *Der Richtlinienvorschlag der Kommission über Saisonarbeitnehmer*

Die meisten Rügen wurden, wie bereits erwähnt, zum Richtlinienvorschlag über Saisonarbeitnehmer erhoben. Die erste Parlamentskammer, die zu diesem Vorschlag eine Subsidiaritätsrüge erhob, war der österreichische Nationalrat, der auch eine besondere Form der Abstimmung mit den anderen Parlamenten bzw. Parlamentskammern wählte, indem die Parlamentspräsidentin die Rüge den anderen Parlamentspräsidenten der EU-Mitgliedstaaten notifizierte. Dieses Verfahren wurde ersichtlich auch deswegen gewählt, um dem Frühwarnsystem, das in der ersten Jahreshälfte 2010 nur in Einzelfällen überhaupt zur Anwendung kam, eine Initialzündung zu geben.

Das tragende Argument für die Rüge des österreichischen Nationalrats, der sich der österreichische Bundesrat angeschlossen hatte, war, dass im Hinblick auf die äußeren Unterschiede und Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten, die aufgrund der nationalen oder regionalen wirtschaftlichen Besonderheiten vorhanden seien, ein substantieller Mehrwert für die Saisonarbeitnehmer nicht zu erkennen sei. Man hielt die Unterschiedlichkeit der Regelungen in den Mitgliedstaaten für wünschenswert und damit eine Maßnahme auf europäischer Ebene auch nicht für erforderlich. Die Subsidiaritätsrügen der übrigen Parlamente und Parlamentskammern gingen in die gleiche Richtung. Es wurde geltend gemacht, dass die unterschiedlichen Strukturen der Arbeitsmärkte einer einheitlichen Regelung entgegenstünden und die vorgesehenen Regelungen nicht geeignet seien, das angestrebte Ziel auf europäischer Ebene zu erreichen; insbesondere seien nationale Regelungen besser geeignet, dem Missbrauch im Bereich der illegalen Beschäftigung entgegenzuwirken.

Die beiden polnischen Parlamentskammern hoben in ihrer Subsidiaritätsrüge vor allem hervor, dass die Regelungen keinen supranationalen Charakter hätten und nur bezogen auf den jeweils einzelnen Mitgliedstaat getroffen würden. Die nationalen Parlamente bzw. Parlamentskammern haben hier mithin auf die Kriterien des Subsidiaritätsprinzips in Art. 5 Abs. 3 EUV abgestellt und die Erforderlichkeit und den europäischen Mehrwert einer Regelung auf der EU-Ebene verneint. In vielen Fällen wurden zusätzlich noch Bedenken unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geltend gemacht. Beispielsweise hat das niederländische Parlament zusätzlich die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ausdrücklich gerügt.

Hervorzuheben ist, dass es sich hier um den Fall einer so genannten Totalrüge handelt, also dass der gesamte Vorschlag unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität abgelehnt wird. Der Fall stellt in gewisser Weise ein Paradebeispiel für eine Subsidiaritäts-

rüge dar, denn nach dem Vorschlag soll - so wie vor allem vom polnischen Parlament hervorgehoben - lediglich der Einsatz von Saisonarbeitnehmern im jeweiligen Mitgliedstaat geregelt werden, so dass ein europäischer Mehrwert hier mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip in der Tat sehr fraglich ist. Ein europäischer Mehrwert könnte beispielsweise dann bejaht werden, wenn es sich um grenzüberschreitende Regelungsgegenstände, die einer europäischen Lösung zugeführt werden sollen, handeln würde. Man kann es daher bedauern, dass sich nicht mehr Parlamente dieser Rüge angeschlossen haben. Der Fall der Subsidiaritätsrügen zum Richtlinienvorschlag über die Saisonarbeitnehmer ist auch deswegen von besonderem Interesse, weil es zu der Subsidiaritätsfrage bei den nationalen Parlamenten durchaus unterschiedliche Sichtweisen gab. Acht Parlamente bzw. Parlamentskammern haben der Kommission im Wege der so genannten Direktzuleitung Stellungnahmen übermittelt, in denen kein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend gemacht wurde. Der Europaausschuss des französischen Senats hat sich mit den Rügen der anderen Parlamente intensiv auseinandergesetzt, ist jedoch zu dem Ergebnis gekommen, dass zwar Subsidiaritätsbedenken bestehen, diese jedoch nicht tragfähig genug seien, um eine formelle Subsidiaritätsrüge zu erheben. Das spanische Parlament, das in seiner Analyse zu dem Ergebnis gekommen ist, dass kein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt, hat dies maßgeblich darauf gestützt, dass das Vorhaben helfen könne, die illegale Immigration zu bekämpfen. Auch das litauische Parlament hat dies so gesehen, hat aber Bedenken, die es gegenüber dem Vorschlag hatte, als Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip formuliert. In ähnlicher Weise positionierte sich der deutsche Bundesrat zu dem Vorhaben.¹⁰ Er hält die Einführung eines einheitlichen Verfahrens und die Anwendung einheitlicher Kriterien für die Zulassung des betreffenden Personenkreises für ein geeignetes Mittel einer kontrollierten und bedarfsorientierten Zuwanderung. Er machte allerdings unter dem Verhältnismäßigkeitsaspekt geltend, dass die Regelungstiefe des Vorhabens nicht über das zur Zweckerreichung erforderliche Maß hinausgehen darf.

Bewertet man die unterschiedlichen Ansichten, ist die Sicht naheliegend, dass bei Ländern wie Spanien und Frankreich, aber auch Deutschland, die mit Blick auf die Wirtschaftszweige Tourismus und Landwirtschaft ein großes Interesse daran haben, dass einerseits in ausreichendem Maße Saisonarbeitnehmer zur Verfügung stehen, andererseits aber eine kontrollierte Steuerung des Verfahrens stattfindet, hier spezielle nationale Interessen vorlagen, die sie dazu veranlassten, eine nicht zu kritische Haltung gegenüber dem Vorschlag zu den Saisonarbeitnehmern einzunehmen. Die Kommission wählte hier im Folgeverfahren den Weg, den einzelnen nationalen Parlamenten bzw. Parlamentskammern nicht individuell, sondern in einer gemeinsamen Stellungnahme zu antworten, die auf der Europa-Website der Kommission veröffentlicht worden ist. In dieser gemeinsamen Stellungnahme verweist die Kommission lediglich auf den in der Begründung des Richtlinienvorschlags enthaltenen Abschnitt über das Subsidiaritätsprinzip und die dem Vorschlag beigefügte Folgenabschätzung. Eine detaillierte inhaltli-

10 Vgl. BR-Drucksache 442/10 (Beschluss).

che Auseinandersetzung mit den in den Rügen enthaltenen Bedenken zur Subsidiarität findet nicht statt. Die Vorgehensweise der Übermittlung einer gemeinsamen Antwort auf alle erhobenen Subsidiaritätsrügen ist bei den nationalen Parlamenten zu Recht auf Vorbehalte gestoßen.

5.2 *Der Richtlinienvorschlag der Kommission für ein Einlagensicherungssystem*

Zum Vorschlag für ein Einlagensicherungssystem wurden von vier Parlamenten bzw. Parlamentskammern Subsidiaritätsrügen erhoben. Diese waren zwar der Auffassung, dass für ein europäisches Einlagensicherungssystem Bedarf besteht und dieses gegenüber nur nationalen Regelungen einen europäischen Mehrwert hat. Der schwedische Reichstag hob dies in seiner Subsidiaritätsrüge ausdrücklich hervor; unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität erhob er gegenüber der Einführung eines verpflichtenden Kreditmechanismus, der eine intergouvernementale gegenseitige Einstehenspflicht, d. h. eine wechselseitige Finanzierung durch die Einlagensicherungssysteme der anderen Mitgliedstaaten vorsieht, allerdings Bedenken. Die Ziele des Vorhabens, insbesondere die Wahrung der Finanzstabilität, könnten besser erreicht werden, wenn die Verantwortung für die Finanzierung der Einlagensicherung auf nationaler Ebene bliebe. Ferner unterbreitete der schwedische Reichstag Vorschläge, wie das Vorhaben subsidiaritätskonform gestaltet werden könnte.

Das dänische Folketing schloss sich der genannten Rüge des schwedischen Reichstags vollinhaltlich an. Der Deutsche Bundestag hält das Vorhaben unter zwei anderen Gesichtspunkten für nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. Es handelt sich dabei um die vorgeschlagene ausnahmslose Pflicht zur Mitgliedschaft in einem Einlagensicherungssystem. Den Mitgliedstaaten soll es auch weiterhin möglich sein, unter Berücksichtigung ihrer nationalen Besonderheiten bestehende institutssichernde Systeme von der Mitgliedschaft zu befreien. Des Weiteren ist der Deutsche Bundestag der Auffassung, dass harmonisierte Vorgaben bezüglich der Beiträge von Kreditinstituten zu den Einlagensicherungssystemen keinen europäischen Mehrwert darstellen. Begründet wird dies insbesondere damit, dass eine europaweite Regelung insofern der Heterogenität der Finanzmärkte der einzelnen Mitgliedstaaten nicht gerecht werde.

Die vom deutschen Bundesrat erhobene Subsidiaritätsrüge betraf ebenfalls zwei Teilaspekte des Vorschlags.¹¹ Zur Pflicht der Mitgliedschaft in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem und der hiermit einhergehenden Streichung der Möglichkeit, Kreditinstitute - sofern sie einem System mit zumindest gleichwertigem Schutz angehören - auszunehmen, erklärte der Bundesrat, dass dies die regional verwurzelten Strukturen in unangemessener Höhe belaste sowie die regionale und lokale Dimension besonders betreffe. Der zweite Punkt betraf die Begrenzung der Deckungssumme für Einlagensicherungssysteme auf maximal 100.000 Euro. Da dieses eine Herabsetzung des Schutzniveaus beinhalte, sah der Bundesrat darin eine Verschlechterung für den Ver-

11 Vgl. BR-Drucksache 437/10 (Beschluss).

braucher und eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit von nationalen und regionalen Systemen. Die Subsidiaritätsrügen bezogen sich damit allesamt nur auf einzelne Aspekte des Vorschlags und nicht auf das Vorhaben als Ganzes. Dies bedeutet, dass die Subsidiaritätsrügen hier als sogenannte Teilrügen erhoben wurden.

Das House of Commons befasste sich mit den erhobenen Rügen und kam zu dem Ergebnis, dass die Erwägungen zum Teil unterstützt werden. Aufgrund von Verfristung war es für das House of Commons allerdings nicht mehr möglich, eine formal gültige Rüge zu erheben.

Der französische Senat verwarf die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge nach intensiver Prüfung, da er nationale Lösungen hier für nicht ausreichend hielt und eine Unterschiedlichkeit der nationalen Regelungen für ursächlich für die aufgetretenen Probleme ansieht. Der Europaausschuss der französischen Nationalversammlung wählte einen sehr interessanten Weg. In seinen Erörterungen zu dem Vorschlag der Kommission kam er zu dem Ergebnis, dass das Ziel des Vorhabens besser durch eine Gemeinschaftsregelung als durch 27 verschiedene nationale Lösungen erreicht werden könne. Die vom Deutschen Bundestag erhobene Subsidiaritätsrüge wurde aber sehr intensiv diskutiert. Auch mit Blick darauf, dass sich das französische Bankensystem gänzlich von dem in Deutschland unterscheidet, entschied sich der Europaausschuss dafür, der französischen Nationalversammlung keine formelle Subsidiaritätsrüge zu empfehlen, sondern mit einem Schreiben des Ausschussvorsitzenden an die Kommission die Subsidiaritätsrüge des Deutschen Bundestages parlamentarisch zu unterstützen und darum zu bitten, die Besonderheiten der verschiedenen nationalen Systeme bei den Beratungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen. Es wurde hier also der Weg einer „indirekten“ Subsidiaritätsrüge gewählt.

5.3 Initiative von Mitgliedstaaten im Rat über eine europäische Schutzanordnung

Zu der Initiative von Mitgliedstaaten im Rat über eine europäische Schutzanordnung haben ebenfalls vier Parlamente bzw. Parlamentskammern eine Subsidiaritätsrüge erhoben. Der deutsche Bundesrat sah einen Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz darin, dass erhebliche Zweifel bestehen, ob sich die vorgeschlagene Richtlinie auf Art. 82 AEUV stützen lässt. In seiner Subsidiaritätsstellungnahme¹² thematisiert er ausdrücklich die Frage, ob die Zuständigkeitsprüfung von einer Subsidiaritätsrüge erfasst sein kann. Mit der Begründung, dass der Grundsatz der Subsidiarität ein Kompetenzausübungsprinzip darstelle und es damit widersprüchlich sei, wenn die nationalen Parlamente zwar Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip, nicht aber gegen den noch schwerer wiegenden Eingriff des Handelns der EU ohne Zuständigkeit rügen könnten, bejaht der Bundesrat die aufgeworfene Frage, ob hier ein Subsidiaritätsverstoß gegeben ist. Im Ergebnis stützt er damit die Subsidiaritätsrüge auf die fehlende Rechtsgrundlage für das Vorhaben. Weitere Subsidiaritätsrügen zu diesem Vorhaben wurden von der italienischen Abgeordnetenversammlung, dem portugiesischen und griechischen Parlament erhoben.

12 Vgl. BR-Drucksache 43/10 (Beschluss).

5.4 *Kommissionsvorschlag zur Änderung einer Ratsverordnung über Nahrungsmittelhilfe für die am meisten Bedürftigen*

Eine weitere Subsidiaritätsrüge, die von vier Parlamenten bzw. Parlamentskammern erhoben wurde, betraf den Vorschlag zur Änderung einer Ratsverordnung über Nahrungsmittelhilfe für die am meisten Bedürftigen in der Gemeinschaft. Der schwedische Reichstag und das dänische Folketing stützten ihre Subsidiaritätsrüge darauf, dass das vor 20 Jahren eingeführte Hilfsprogramm, das ursprünglich den Zweck hatte, Interventionsbestände von bestimmten Nahrungsmitteln zu verwenden, von einer agrarpolitischen in eine sozialpolitische Maßnahme, die das primäre Ziel habe, Nahrungsmittelhilfe für die am meisten Bedürftigen bereitzustellen, geändert werde, so dass die gewählte Rechtsgrundlage - Art. 43 Abs. 2 AEUV - nunmehr nicht mehr korrekt sei. Der schwedische Reichstag befasste sich darüber hinaus auch mit der Frage, ob die Auffangzuständigkeit - Art. 352 AEUV - hier eine einschlägige Rechtsgrundlage sei und das Vorhaben somit mit einer anderen Rechtsgrundlage mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen könnte, was er im Ergebnis jedoch verneinte. Der schwedische Reichstag stellte also erneut Überlegungen darüber an, wie das Vorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang gebracht werden könnte.

Von besonderem Interesse ist die Vorgehensweise des französischen Senats. Er war über die Subsidiaritätsbedenken anderer Parlamente unterrichtet, denen er jedoch nicht folgte. Gleichwohl erhob er eine Subsidiaritätsrüge, allerdings unter einem anderen Gesichtspunkt. Er teilte zwar die Auffassung anderer Parlamente bzw. Parlamentskammern, dass nur schwer bejaht werden könne, dass die Gewährung von Lebensmittelhilfe an die am meisten Bedürftigen ein Ziel darstelle, das die Kapazitäten der Mitgliedstaaten überschreite und besser durch die EU realisiert werden könne. Für ihn waren dann aber politische Gesichtspunkte maßgebend, den Vorschlag für gerechtfertigt zu halten. Das Programm trage dazu bei, die Außenwirkung der gemeinsamen Agrarpolitik und das Bild von Europa, das oft wegen mangelndem Handeln im Sozialbereich kritisiert worden sei, zu verbessern. Ein weiterer wichtiger Aspekt war, dass Frankreich Nutzen aus dem Programm zog. Auch hier haben nationale Gesichtspunkte im Abwägungsprozess eine wichtige Rolle gespielt. Die vom französischen Senat gleichwohl erhobene Subsidiaritätsrüge stützte sich darauf, dass es die Kommission in dem Vorschlag versäumt habe, eine Begründung zur Vereinbarkeit des Vorschlags mit dem Subsidiaritätsgrundsatz abzugeben. Der französische Senat erklärte ausdrücklich, dass es zu den Aufgaben der nationalen Parlamente im Rahmen des Frühwarnsystems gehöre, darüber zu wachen, dass die Kommission sich an die Regeln der Verträge halte, wozu auch gehöre, dass alle Vorschläge eine Begründung zur Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip enthalten müssten.

Die von den genannten Parlamenten bzw. Parlamentskammern erhobenen Subsidiaritätsrügen hätten angesichts ihrer grundsätzlichen Natur wohl eine stärkere Auseinandersetzung durch die anderen nationalen Parlamente verdient. Gerade auch für die deutschen Parlamentskammern hätte es Anlass gegeben, sich mit den entsprechenden Fragen näher zu befassen. Die Bundesregierung hat nämlich vor dem EuGH ein Klageverfahren angestrengt, mit dem sie die EU-Regelung wegen unzutreffender Rechts-

grundlage für nichtig erklären lassen will.¹³ Es hätte hier also durchaus im Bereich des Denkbaren gelegen, dass sich Bundestag und Bundesrat unter Einbeziehung der Argumentation der Bundesregierung den Subsidiaritätsrügen anderer Parlamente angeschlossen hätten.

5.5 *Vorschlag der Kommission zur Änderung der ELER-Verordnung*

Eine weitere Rüge, die von vier Parlamenten bzw. Parlamentskammern erhoben wurde, betraf die Änderung der ELER-Verordnung. Der polnische Sejm stützte seine Rüge darauf, dass in dem Vorschlag Regelungen enthalten seien, die die Kommission in die Lage versetzten, Vorschriften in Bereichen zu erlassen, die auf EU-Ebene nicht oder nur teilweise geregelt seien. Es wird damit ein sehr interessanter Aspekt, nämlich die Ermächtigung an die Kommission, so genannte delegierte Rechtsakte (vergleiche Art. 290 AEUV) bzw. Durchführungsrechtsakte (vergleiche Art. 291 AEUV) zu erlassen, aufgegriffen und zum Gegenstand einer Subsidiaritätsrüge gemacht. Der Sejm begründete seine Subsidiaritätsrüge weiter damit, dass bezogen auf delegierte Rechtsakte der Zuständigkeitsbereich der Kommission unzureichend definiert sei und bezogen auf Durchführungsrechtsakte es der Kommission mit Blick auf noch nicht festgelegte Verfahren erlaubt würde, regulative Maßnahmen zu treffen, während die Ziele auf nationaler Ebene in ausreichender Weise erreicht werden könnten. Der Sejm stützte seine Rüge des Weiteren darauf, dass die Kommission es versäumt habe, eine substantielle Begründung dafür zu geben, dass die vorgeschlagenen Vorschriften mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen.

Der polnische Senat erhob mit ähnlichen Erwägungen eine Subsidiaritätsrüge. Gefolgt sind ferner das litauische Parlament und das Abgeordnetenhaus von Luxemburg. Der deutsche Bundesrat äußerte in seiner Stellungnahme¹⁴ zu dem Vorhaben Bedenken, die in die gleiche Richtung gingen, ohne jedoch formell eine Subsidiaritätsrüge zu erheben. Der Bundesrat stellte insbesondere fest, dass der Vorschlag den Vorgaben des Vertrags von Lissabon nicht ausreichend Rechnung trage, da die Kommission Ermächtigungen für delegierte Rechtsakte vorsehe, obwohl die Notwendigkeit hierfür nicht gegeben sei. Außerdem war er der Auffassung, dass der Bedarf für Regelungen im Wege von delegierten Rechtsakten durch die Kommission nicht dargelegt sei.

5.6 *Weitere Einzelfälle*

Ein weiterer Fall einer Subsidiaritätsrüge des französischen Senats betraf den Richtlinienvorschlag über die Funkfrequenzpolitik und wurde ebenfalls wieder darauf gestützt, dass die Kommission keine ausreichende Begründung für die Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip gegeben habe. Die Begründung der Kommission laute, dass die EU für den betreffenden Politikbereich bereits eine Regelung getroffen habe und es damit um einen Bereich gehe, in dem die EU von ihrer Kompetenz be-

13 Das Urteil des EuGH liegt zwischenzeitlich vor. Die Klage der Bundesregierung hatte Erfolg.

14 Vgl. BR-Drucksache 601/10 (Beschluss).

reits Gebrauch gemacht habe. Dass der französische Senat diese wenig überzeugende Begründung zum Anlass für eine Subsidiaritätsrüge nahm, hätte mehr Unterstützung durch andere Parlamente verdient. Der französische Senat erhob als einzige Parlamentskammer eine Subsidiaritätsrüge zum EU-Vorhaben über das europäische Kulturerbesiegel und begründete diese mit dem institutionellen Aspekt, dass die Umwandlung einer intergouvernementalen Initiative in ein Gemeinschaftsinstrument keinen europäischen Mehrwert bringe. Der französische Senat wollte hier offensichtlich zu viel Einfluss der EU-Institutionen auf nationale Kulturangelegenheiten verhindern und damit seine Souveränität in diesem Politikbereich bewahren.

Eine weitere Rüge des polnischen Senats betraf die europäische Grenzschutzeinrichtung Frontex. Der polnische Senat sah fünf Artikel der vorgeschlagenen Änderungsverordnung als nicht vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip an. Begründet wurde dies damit, dass eine Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse einer EU-Einrichtung auf dem Gebiet eines Mitgliedstaates nur in Abstimmung mit dem betreffenden Mitgliedstaat erfolgen solle. Es ging also auch hier darum, die Souveränität und Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten im Rahmen einer Aufgabenübertragung an die EU zu wahren.

6. Fazit

6.1 *Stärkung der Koordinierungsmechanismen*

Als erstes Fazit kann gesagt werden, dass zwar erst in wenigen Fällen Subsidiaritätsrügen erhoben wurden, gleichwohl aber gute Ansätze für die Anwendung des Frühwarnmechanismus gegeben sind. In dem neuen Mechanismus gibt es noch sehr viel Potenzial, das nicht voll genutzt wurde. Die bisher erhobenen Subsidiaritätsrügen sollten daher Quelle der Inspiration für die nationalen Parlamente sein. Um das Frühwarnsystem zu einem schlagkräftigen Instrument auszubauen, bedarf es unter den nationalen Parlamenten vor allem mehr Abstimmung und besserer Koordinierungsmechanismen. Die bisherigen Fälle der Subsidiaritätsrügen zeigen, dass Koordinierungsmechanismen nur in Einzelfällen genutzt wurden. In der Zukunft muss sich vor allem noch eine Kultur der gegenseitigen Unterstützung bei den Subsidiaritätsrügen entwickeln, die bisher lediglich ansatzweise vorhanden ist.¹⁵ Selbst wenn die Sichtweisen der nationalen Parlamente sehr stark von unterschiedlichen verfassungsrechtlichen, politischen, nationalen und kulturellen Sichtweisen bestimmt sind, gibt es Fälle der Subsidiaritätsrügen, die unabhängig davon unterstützt werden können, beispielsweise im Fall der Rüge der fehlenden Begründung oder der Rüge der fehlenden Rechtsgrundlage. Der Fall der „indirekten Subsidiaritätsrüge“ der französischen Nationalversammlung zeigte, dass auch bei unterschiedlicher Einzelbewertung zu einzelnen EU-Vorhaben ein Wille zur Kooperation durchaus vorhanden ist. Das vom österreichischen Nationalrat gewählte Verfahren der formellen Notifizierung machte deutlich, dass bei einer guten Koordinierung durch-

15 Mellein 2007 (Fn. 9), S. 496; Hölscheidt 2005 (Fn. 1), S. 450 ff.

aus die Chance besteht, Unterstützung für eine Subsidiaritätsrüge zu erhalten, auch wenn das hier praktizierte Verfahren als Regelfall zu aufwändig erscheint. Es ist vor allem nötig, die Koordinierung durch die Gruppe der nationalen Repräsentanten der Parlamente in Brüssel weiter zu stärken.

6.2 *Einhaltung der Achtwochenfrist*

Die Einhaltung der Achtwochenfrist ist für die nationalen Parlamente durchaus ein Problem, da der Parlamentskalender in den nationalen Parlamenten nicht mit den Fristen des Beratungsgangs in Brüssel korrespondiert. Insoweit müssen noch Verbesserungen erreicht werden. In einem Fall suchte eine Parlamentskammer sogar um Fristverlängerung nach, was jedoch nicht gewährt wurde. Der deutsche Bundestag und der deutsche Bundesrat können hier als beispielhaft hervorgehoben werden, da sie durch entsprechende Vorkehrungen Vorsorge für den Fall getroffen haben, dass nach dem Parlamentskalender Schwierigkeiten der Einhaltung der Achtwochenfrist bestehen. Nach Art. 45 des Grundgesetzes kann der Bundestag den Ausschuss für die Angelegenheiten der EU ermächtigen, die Rechte des deutschen Bundestages in den vertraglichen Grundlagen der EU wahrzunehmen. Der Bundesrat hat auf der Grundlage von Art. 52 Abs. 3a des Grundgesetzes eine Europakammer eingerichtet, der in Eilfällen die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates in Angelegenheiten der EU obliegt. Andere Parlamente bzw. Parlamentskammern haben sich für ein vereinfachtes Verfahren entschieden, in dem die Abgabe einer Stellungnahme auch zur Subsidiarität durch den Europaausschuss als formal ausreichend erachtet wird.¹⁶

6.3 *Fallgruppen mit Modellcharakter*

Neben der klassischen Subsidiaritätsrüge, die auf die Definition des Subsidiaritätsprinzips in Art. 5 Abs. 3 EUV abstellt und mit der im Sinne des Erforderlichkeits- und des Effizienzkriteriums geltend gemacht wird, dass die Erforderlichkeit einer europäischen Regelung und der europäische Mehrwert nicht zu bejahen seien, haben sich darüber hinaus in der Praxis einige Fallgruppen herausgebildet, denen durchaus Modellcharakter zukommt.

6.3.1 *Rüge der fehlenden Begründung*

Art. 5 des Protokolls Nr. 2 schreibt vor, dass Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eine Begründung enthalten müssen. Damit besteht ein Begründungs- bzw. Legitimationszwang für die Handlungen der EU-Organe, mit dem auch ein politisches Signal gesetzt wird.¹⁷ Es

16 Mellein 2007 (Fn. 9), S. 496; Hölscheidt 2005 (Fn. 1), S. 465 ff.

17 Vgl. Langguth, Gerd 2010: EU-Verträge, in Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.): Art. 5 Rz.45, Köln; Zoller, Alexandra 2005: Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Verfassungsvertrag und seine innerstaatliche Umsetzung in Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005*, Baden-Baden, S.270- 289, hier: S.275.

wird daher zu Recht von den nationalen Parlamenten im Rahmen des Frühwarnmechanismus überwacht, dass die Kommission eine adäquate Begründung dafür gibt, dass eine Regelung mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht.

6.3.2 Rüge der fehlenden Rechtsgrundlage

Es gibt unterschiedliche Meinungen dazu, ob eine fehlende Rechtsgrundlage für ein EU-Vorhaben von den nationalen Parlamenten im Rahmen einer Subsidiaritätsrüge geltend gemacht werden kann.¹⁸ Die Mehrheitsmeinung unter den nationalen Parlamenten bejaht diese Frage. Die Subsidiaritätskontrolle und das Klagerecht der nationalen Parlamente bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip haben im Multi-Level-Governance-System insbesondere die Funktion zu gewährleisten, dass die Kompetenzordnung von der EU eingehalten wird. In diesem Sinne ist es auch nur konsequent, dass die nationalen Parlamente die Prüfung der Rechtsgrundlage in das Frühwarnsystem mit einbeziehen.¹⁹

6.3.3 Rüge der Nichteinhaltung der Verträge

Diese Form der Rüge wurde erhoben, um geltend zu machen, dass Art. 290 AEUV bzw. Art. 291 AEUV durch die von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen verletzt seien. Es sind aber auch noch andere Fälle der Rüge der Nichteinhaltung der EU-Verträge denkbar. Da die Subsidiaritätskontrolle ihren Zweck insbesondere auch darin hat, dass die nationalen Parlamente darüber wachen, dass es keine Kompetenzzuweisungen durch die EU gibt, hat diese Rüge durchaus ihre Berechtigung.²⁰

6.3.4 Rüge der Verletzung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten

Auch diese Form der Rüge dient der Wahrung der Einhaltung der Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU. Insoweit ist es legitim, dass sich die nationalen Parlamente dieser Form der Rüge bedienen.

6.3.5 Rüge der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Umstritten ist auch, inwieweit im Rahmen des Frühwarnsystems eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zum Gegenstand einer Rüge gemacht werden kann.²¹ Art. 6 und 8 des Protokolls Nr. 2 beziehen sich formal jeweils nur auf das Subsidiaritätsprinzip, was ein Argument dafür ist, dass das Rügerecht eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht einschließt. Andererseits sind das Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Art. 5 Abs. 3 EUV durch den Begriff „soweit“ verklammert, so dass beide Grundsätze nicht vollständig voneinander zu tren-

18 Vgl. Hölscheidt, Sven 2011: Das Recht der Europäischen Union, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.): Art. 12, Rz. 22, München; Ritzer, Christoph/Ruttloff, Marc 2006: Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips: geltende Rechtslage und Reformperspektiven, in: Europarecht 2006, S. 116-137, hier S. 132 ff.

19 Uerpmann-Witzack, Robert 2009: Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklausel im deutschen Verfassungssystem, in: Europäische GRUNDRECHTE-Zeitschrift 2009, S. 461-468, hier S. 461 ff.

20 Vgl. hierzu auch Zoller 2005 (Fn. 17), S. 277.

21 Vgl. Hölscheidt 2011 (Fn. 18), Rz. 23.

nen sind.²² Hinzu kommt, dass der Titel des Protokolls Nr. 2, der den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erwähnt, die Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nahelegt. Auch der EuGH scheint dazu zu tendieren, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Subsidiaritätsprinzip im Zusammenhang zu prüfen.²³ Insoweit ist noch die weitere Entwicklung in der Praxis abzuwarten.

6.4 Weitere Bilanzziehung

Die weitere Bilanzziehung ergibt daher, dass sich die nationalen Parlamente einer etwas flexibleren Handhabung des Frühwarnmechanismus bedienen, die sich nicht ganz eng an den Wortlaut des Art. 5 Abs. 3 EUV hält. Eine scharfe Subsumtion unter ein vorgegebenes juristisches Prüfschema findet, auch wenn sich gewisse Fallgruppen herausgebildet haben, im Regelfall wohl nicht statt. Der Frühwarnmechanismus wird damit mehr als ein politisches Instrument angesehen.²⁴ Entsprechend dem Ziel des Frühwarnsystems, Kompetenzanmaßungen durch die EU-Ebene abzuwehren, sehen es die nationalen Parlamente im Rahmen des Frühwarnsystems als ihre Aufgabe an, eine Wächterfunktion, die sie in einem etwas weiteren Sinne verstehen, auszuüben; sie wachen darüber, dass die EU-Verträge eingehalten werden. Für die nationalen Parlamente steht im Vordergrund, dass die Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen in der EU nicht dazu führen darf, dass die klare Abgrenzung der Kompetenzen der verschiedenen Ebenen beeinträchtigt wird, denn ein Gestaltungsverlust durch Kompetenzanmaßungen der EU geht unmittelbar zulasten der nationalen Parlamente. In diesem Sinne kann das Frühwarnsystem einen wichtigen Beitrag zu einer transparenten Gestaltung der europäischen Politik leisten. Es bleibt zu wünschen, dass das neue Instrument mehr an Schlagkraft gewinnt, damit die oftmals berechtigten Anliegen der nationalen Parlamente auf EU-Ebene auch Gehör finden, auch dann, wenn das Quorum zur Auslösung des Frühwarnmechanismus nicht erreicht wird.

22 Vgl. ebenda; Uerpmann-Witzack 2009 (Fn. 19), S. 461 f.; Ritzer/Ruttloff 2006 (Fn. 18), S. 132 f.

23 Vgl. hierzu Langguth, Gerd 2010: EU-Verträge, in Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter: Art. 5, Rz.58, Köln; Ritzer/Ruttloff 2006 (Fn. 18), S. 134.

24 Vgl. Hölscheidt 2011 (Fn. 18); Uerpmann-Witzack 2009 (Fn. 19), S. 461 f.

Anhang

Übersicht über erhobene Subsidiaritätsrügen vom 1. Dezember 2009 bis zum 30. November 2010

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung, KOM(2010) 379 endg.; Ratsdok. 12208/10

Österreichischer Nationalrat

Österreichischer Bundesrat

Tschechischer Senat

Tschechisches Abgeordnetenhaus

Erste Kammer der Niederlande

Zweite Kammer der Niederlande

Polnischer Senat (*nach Fristablauf übermittelt*)

House of Commons des Vereinigten Königreichs (*nicht vom Plenum angenommen*)

House of Lords des Vereinigten Königreichs (*nicht vom Plenum angenommen*)

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme (Neufassung), KOM(2010) 368 endg.

Deutscher Bundesrat

Deutscher Bundestag

Schwedischer Reichstag

Dänisches Folketing

House of Commons des Vereinigten Königreichs (*nicht vom Plenum angenommen*) (*nach Fristablauf übermittelt*)

Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union, KOM(2010) 486 endg.

House of Lords des Vereinigten Königreichs

Französischer Senat

Dänisches Folketing

Schwedischer Reichstag

Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Ungarn, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die europäische Schutzanordnung, PE-CONS 2/10

Deutscher Bundesrat

Griechisches Parlament

Portugiesische Nationalversammlung

Italienische Abgeordnetenkammer

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), KOM(2010) 537 endg.; Ratsdok. 14344/10

Polnischer Sejm

Litauischer Seimas

Polnischer Senat

Luxemburgische Abgeordnetenversammlung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, KOM(2010) 539 endg.; Ratsdok. 14306/10

Polnischer Sejm

Litauischer Seimas

Polnischer Senat

Luxemburgische Abgeordnetenversammlung

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Systeme für die Entschädigung der Anleger, KOM(2010) 371 endg.; Ratsdok. 12346/10

schwedischer Reichstag

House of Commons des Vereinigten Königreichs

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Maßnahme der Europäischen Union für das Europäische Kulturerbe-Siegel, KOM(2010) 76 endg.; Ratsdok. 7094/10

Französischer Senat

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX), KOM(2010) 61 endg.; Ratsdok. 6898/10

Polnischer Senat

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen in Strafverfahren, KOM(2010) 82 endg.

Österreichischer Bundesrat

Vorschlag für einen Beschluss des Rates mit Vorschriften für die Einfuhr von Fischereierzeugnissen, lebenden Muscheln, Stachelhäutern, Manteltieren, Meeresschnecken und deren Nebenprodukten aus Grönland in die Europäische Union, KOM(2010) 176 endg.

Italienischer Senat

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), KOM(2010) 475 endg.

Luxemburgische Abgeordnetenversammlung

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das erste Programm für die Funkfrequenzpolitik, KOM(2010) 471 endg.

Französischer Senat

Kommunales Mit-Regieren im EU-Mehrebenen-System: Institutionalisierungsprozesse der informellen Interessenvertretung am Beispiel des Europabüros der baden-württembergischen Kommunen

Florian Domansky

1. Von der kommunalen Europa-Betroffenheit über das kommunale Europa-Bewusstsein hin zur kommunalen Europa-Fähigkeit: eine Themeneinführung

„Beobachter von Kommunalpolitik können den Eindruck gewinnen, als würden die deutschen Kommunen ihrer faktischen ‚Europa-Betroffenheit‘ erst ganz allmählich gewahr und stünden mit ihren Bemühungen um ‚Europa-Fähigkeit‘ noch ganz am Anfang“.¹ Auch wenn diese, aus Kommunalperspektive zwar ernüchternde, aber dadurch nicht weniger folgerichtige Einschätzung lediglich das erste Zwischenfazit einer frühzeitigen Bestandsaufnahme der Kommunalinteressenswahrung im Europäischen Mehrebenen-System darstellte, hat sie in ihrem Wesenskern bis zum heutigen Tag nichts an Bedeutung verloren. So wird doch an ihr exemplarisch die Prozesshaftigkeit deutlich, welche der Bewusstseinsbildung unter kommunalen Akteuren ob ihrer zunehmenden Betroffenheit durch Europa und – als Reaktion hierauf – dem schrittweisen Ausbau² der kommunalen Europa-Fähigkeit nach wie vor zukommt.³ Dass dieser Weg hin zu einem vollwertigen Mit-Regieren im Europäischen Mehrebenen-System als kommunales Idealziel dabei notwendigerweise durch anhaltende Institutionalisierungsprozesse der kommunalen Interessenvertretung auf EU-Ebene – insbesondere jene der informelleren

-
- 1 So *Rudolf Hrbek* bereits im Vorwort zur thematisch grundlegenden Arbeit von *Schultze, Claus J.* 1997: Die Deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenswahrnehmung, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 12, Baden-Baden, S. 9.
 - 2 Dass dieser Ausbau seit den 1990er Jahr in Baden-Württemberg unermüdlich voranschreitet, zeigt exemplarisch die aktuelle Gesamtschau bei *Linse, David* 2010: Städte in Europa – Europa in den Städten. Ein Praxisbericht, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung. (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Band 11, Baden-Baden, S. 448 ff. Dass diese Schritte hierzu aber nicht ausschließlich „evolutionär“ verlaufen müssen zeigt das Beispiel der Europaarbeit der baden-württembergischen Stadt Sindelfingen; vgl. hierzu *Haar, Jürgen* 2008: Vom Planet Brüssel zurück auf die Erde, in: *Sindelfinger Zeitung/Böblinger Zeitung* vom 15.03.2008.
 - 3 Die Bandbreite der Europabetroffenheit ist ihrerseits durchaus von einer gewissen Kontinuität geprägt. So verweist *Linse* 2010 (Fn. 2), S. 449 ff., beispielhaft auf das Vergaberecht. Dessen beginnender Europäisierung wird bereits bei *Schultze* 1997 (Fn. 1), S. 19 und S. 103 maßgebliche Initialwirkung für die Gründung eines ersten „Kommunalen Informationsbüro bei der EWG“ Mitte der 1960er Jahre zugeschrieben, der zudem dieses Rechtsgebiet neben der EU-Strukturpolitik und der EU-Beihilfenkontrolle zu einer Art Europabetroffenheit-Trias zählt. Dass dieser Themendreiklang, ergänzt um den Bereich der Umwelt- und zunehmend auch der Sozialpolitik, für die kommunale Interessenvertretung auf EU-Ebene nichts an seiner Aktualität eingebüßt hat, wird im weiteren Verlauf dieses Beitrags noch näher darzustellen sein.

Art – geeignet wird, soll nachfolgend am Praxisbeispiel des Europabüros der baden-württembergischen Kommunen nachgezeichnet werden.

2. Anhaltende materielle und prozedurale Defizite der formellen Kommunalinteressenswahrung im Europäischen Mehrebenen-System: eine kurze Bestandsaufnahme

Hat man sich den Umfang bewusst gemacht, in dem kommunales Handeln und das diesem zu Grunde liegende Recht der kommunalen Selbstverwaltung in den beiden letzten Jahrzehnten in zunehmenden Maße von europarechtlichen Vorgaben eingeschränkt wurde, stellen sich noch vor der Inanspruchnahme informeller Wege der kommunalen Interessensvertretung nach wie vor – so weit darf an dieser Stelle bereits vorausgegriffen werden – in einem Zwischenschritt entsprechend berechnete Anschlussfragen. So betreffen diese zum einen die innerstaatliche sowie die europäische Rechtsdurchsetzung zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und zum anderen – sozusagen als Präventivmaßnahme hierzu – die formelle Beteiligung der kommunalen Ebene am innerstaatlichen und europäischen Willensbildungsprozess im Hinblick auf die EU-Rechtsgenese.

2.1 Kommunalen Rechtsschutz gegenüber dem EU-Recht auf innerstaatlichem Rechtsweg

Als Rechtsschutzmöglichkeit vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gegen Eingriffe in die der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie immanenten Hoheitsrechte⁴ kommt grundsätzlich eine sogenannte Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG i. V. m. § 91 Bundesverfassungsgerichtsgesetz in Betracht. Nach herrschender Meinung beschränkt sich die verfassungsgerichtliche Überprüfungsbefugnis aber ausschließlich auf deutsche Gesetze, durch die sich der Beschwerdeführer in seinen Rechten verletzt sieht. EU-Normen selbst sind hiervon ausgenommen. Demzufolge ist in diesem Fall Prüfungsgegenstand das auf der Kompetenzgrundlage des Art. 23 GG ergangene Zustimmungsgesetz zu den EU-Verträgen in seiner jeweils aktuellen Version. Bezüglich dieser Kompetenzgrundlage hat das BVerfG bereits zu Zeiten des Maastricht-Vertrags bestätigt, dass der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine supranationale Ebene grundsätzlich an Art. 28 Abs. 2 GG gebunden sei.⁵ Damit wurde zumindest indirekt zum Ausdruck gebracht, dass der Selbstverwaltungsgarantie somit eine verfassungsidentitätsstiftende Eigen-

4 Vgl. in diesem EU-rechtlichen Kontext zur gemeindlichen Planungs-, Finanz-, Personal- und Organisationshoheit grundlegend Hobe, Stephan/Biehl, Dirk/Schroeter, Nicolai 2004: Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Selbstverwaltung in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schoch, Friedrich (Hrsg.): Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 22, Stuttgart, S. 23.

5 Sog. „Goldenstedt“-Beschluss des BVerfG, Beschluss vom 29.10.1993 – 2 BvR 2203/93.

schaft zukommt und sie daher grundsätzlich zu den innerstaatlichen, gegenüber dem EU-Recht rechtsschutzfähigen Grundstrukturen der deutschen Verfassung gehört.

Aus kommunaler Sicht problematisch ist an dieser Stelle jedoch die Tatsache, dass das BVerfG (zumindest bisher noch) nicht dazu übergegangen ist, seinen, im Maastricht-Urteil⁶ gewissermaßen „reaktivierten“, grundsätzlichen Prüfungsvorbehalt gegenüber dem EU-Recht am Maßstab des „unabdingbaren Grundrechtsstandards“ auch auf das Verfassungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 GG auszuweiten.⁷ Damit scheidet ein verfassungsgerichtlicher Rechtsweg in Deutschland nach wie vor aus, wodurch ein Blick auf die EU-Ebene notwendig wird.

2.2 Kommunalen Rechtsschutz gegenüber dem EU-Recht vor dem Europäischen Gerichtshof

Auf europäischer Ebene ist der Europäische Gerichtshof (EuGH) gemäß Art. 263 Abs. 1 AEUV für die Überwachung der Rechtmäßigkeit von EU-Recht zuständig. Als juristische Personen des öffentlichen Rechts sind die Kommunen gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV grundsätzlich befugt, Nichtigkeitsklage einzureichen, sofern sie von der EU-Norm unmittelbar und individuell betroffen sind und sie zudem eine Rechtsverletzung geltend machen können. Fraglich erscheint hierbei jedoch, ob den Kommunen eine europarechtliche Selbstverwaltungsgarantie zusteht, auf deren Verletzung sie sich berufen können. So wurde neben der Ausdehnung des Subsidiaritätsprinzips auf die subnationale Ebene⁸ zwar mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags zum 1. Dezember 2009 auch das von kommunaler Seite gegenüber der EU langjährig eingeforderte örtliche Selbstverwaltungsrecht aus dem Verfassungsvertragsentwurf „hinübergerettet“ und damit erstmalig primärrechtlich in Art. 4 Abs. 2. EUV verankert.⁹ Eine vertiefte Auseinandersetzung mit möglichen Auslegungsmaßstäben seitens der Luxemburger Richter zeichnet sich allerdings bis in die gegenwärtige Zeit – wenn überhaupt – erst in Ansätzen ab.¹⁰

6 BVerfGE 89, 155, 175.

7 Vgl. *Gern, Alfons* 2005: Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Aufl., Baden-Baden, S. 72 f. Daran dürfte – zum Bedauern der kommunalen Ebene – zumindest vorerst auch das jüngst ergangene Lissabon-Urteil des BVerfG nichts ändern, auch wenn darin gerade der „Verfassungsidentität“ und der damit einhergehenden Identitätskontrolle einmal mehr besonderes Gewicht beigemessen wird, wie *Nettesheim, Martin* 2010: Die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – Grundgesetzliche Grenzen der Integration, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)* 2010 (Fn. 2), S. 409 ff., folgerichtig konstatiert.

8 So galt das Subsidiaritätsprinzip des alten Art. 5 Abs. 2 EGV lediglich für das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Davon nicht umfasst war das Verhältnis zu den innerstaatlichen Gliederungsebenen, da Deutschland analog zum allgemeinen Völkerrecht auch aus gemeinschaftsrechtlicher Perspektive als „Einheitsstaat“ zu betrachten war, so auch *Oppermann, Thomas* 2005: Europarecht. Ein Lehrbuch, 3. Aufl., München, S. 185.

9 Vgl. hierzu einführend *Zimmermann, Uwe* 2008: Von der EU-Verfassung zum Vertrag von Lissabon – Zu den kommunalen Rechten im EU-Reformvertrag, in: *Articus, Stephan et al. (Hrsg.): KommJur* 2/2008, Baden-Baden, S. 41 ff.

10 Vgl. hierzu exemplarisch die auf kommunaler Ebene viel beachteten Urteile zur Kooperation innerhalb einer Interkommunalen Kabelfernsehnetsgenossenschaft in Belgien („Coditel Brabant“,

Zu einer abrupten Änderung dieses Umstands wenig beitragen dürfte auch die Tatsache, dass die Möglichkeit, im Wege der Methode der Rechtsvergleichung zu einem allgemeinen und dadurch justitiablen Rechtsgrundsatz bezüglich des kommunalen Selbstverwaltungsschutzes als festem Bestandteil des ungeschriebenen Primärrechts zu gelangen, auch bislang bereits grundsätzlich bestanden hätte, aber mit Blick auf die traditionsbedingt unterschiedlichen Schutzstandards in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten regelmäßig ausscheiden musste.¹¹ Vor dem Hintergrund, dass die meisten anderen Mitgliedstaaten kein vergleichbar stark ausgeprägtes kommunales Selbstverwaltungsrecht kennen, kommt auf EU-Ebene allenfalls ein Mindeststandard des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Frage, wie er etwa in der am 1. September 1988 in Kraft getretenen „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“¹² formuliert ist, dem die EU trotz jüngst erworbener eigener Rechtspersönlichkeit im Zuge des Lissabon-Vertrags bis dato (noch) nicht beigetreten ist.¹³

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass den Kommunen auch auf EU-Ebene ein geeigneter Rechtsweg bis dato verwehrt bleibt. Folgerichtig stellt sich die Frage nach der präventiven Sicherung der Selbstverwaltungsgarantie durch die möglichst frühzeitige Einbindung der Kommunen in den europäischen Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess.

C-324/07) wie auch nachfolgend zur Interkommunalen Kooperation der Stadtreinigung Hamburg mit umliegenden Landkreisen im Bereich der Abfallentsorgung (C-480/06); vgl. hierzu anschaulich: Portz, Norbert 2009: Keine Ausschreibung kommunaler Kooperationen, in *Gemeindetag Baden-Württemberg* (Hrsg.): BWGZ 18/2009, Stuttgart, S. 865 ff.) Auch wenn dadurch eine kommunalfreundlichen Trendwende in der Rechtsprechung zum öffentlichen Auftragswesen eingeläutet wurde, erfolgte diese noch vor in Krafttreten des Lissabon-Vertrags und damit sozusagen ausschließlich in dessen Geiste. Explizite Art. 4 Abs. 2 EUV-Verweise sind indes in EuGH-Urteilen weiterhin Mangelware, so dass bspw. der sog. Kehler Appell der Kommunalen Landesverbände Baden-Württembergs nach einer Überführung der kommunalfreundlichen Vertragselemente von Lissabon in die Verfassungswirklichkeit nach wie vor nichts an seiner Gültigkeit verloren hat; vgl. hierzu auch http://www.europabuero-bw.de/input/20091209_pressemitteilung_lissabon_vertrag/pressemitteilung_3_komm_landesverb_bw_inkrafttreten_lissabon.pdf (03.04.2011). Eine erstmalige Interpretation der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 4 Abs. 2 EUV könnte sich ergeben, sollte das von EU-Kommission jüngst angestoßene Vertragsverletzungsverfahren um die sog. kommunalen Einheimischenmodelle schlussendlich nach Luxemburg getragen werden; vgl. hierzu aktuell und pointiert Wiethe-Körprich, Heinrich 2010: Ist Bernried das neue Hinten? Der Feldzug der EU-Kommission gegen die deutschen 'Einheimischenmodelle', in *Bayerischer Gemeindetag* (Hrsg.): Bayerischer Gemeindetag 8/2010, München, S. 270 ff.

11 Vgl. Gern 2005 (Fn. 7), S. 397.

12 Vgl. BGBl II 1987, 66.

13 Vgl. Knemeyer, Franz 2005: Entstehung der Charta der kommunalen Selbstverwaltung: Ein langer, aber letztendlich erfolgreicher Weg. In: *RGRE* (Hrsg.): EUROPA kommunal. Ausgabe 4/2005, Köln, S. 123 ff. m.w.N.

2.3 *Förmliche Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen an der EU-Normenbildung auf innerstaatlichen Ebenen*

Innerhalb des föderalen Staatsgefüges Deutschlands ist festzustellen, dass die kommunalen Beteiligungsmöglichkeiten an der förmlichen EU-Rechtsetzung überaus schwach ausgeprägt sind.¹⁴ Mitwirkungsrechte am legislativen Willensbildungsprozess des Bundes in europarechtlichen Angelegenheiten kommen ihnen über Art. 23 GG i. V. m. § 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU (EUZBLG)¹⁵ allenfalls höchst mittelbar über die Länder zu, die die Interessen der Kommunen mit zu berücksichtigen haben.¹⁶ Eine solche lediglich beschränkte Rücksichtspflicht findet sich beispielsweise auch in Art. 71 Abs. 4 Landesverfassung Baden-Württemberg (LV BW) wieder, ohne explizit auf den EU-Kontext Bezug zu nehmen. Demnach sind Gemeinden rechtzeitig zu hören, bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, von denen sie berührt sind. Allerdings bewirkt die Anhörungspflicht lediglich einen Aufschub der ersten Beratung im Landtag, bis dieser über das Anhörungsergebnis unterrichtet worden ist.¹⁷ Unterbleibt solch eine nur geschäftsordnungsrechtlich geregelte Anhörung, so hat dieser Mangel keine Außenwirkung auf die Wirksamkeit der erlassenen Rechtsvorschrift.¹⁸ Demzufolge erscheinen die Forderungen nach Ergänzung des Artikels 34a LV BW, der die Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag bei EU-Vorhaben regelt, um ein solches Anhörungs- bzw. zumindest Benachrichtigungsrecht, das sich an den §§ 6 und 7 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag (EUZBBG)¹⁹ orientiert, durchaus berücksichtigungswert. Indes blieben diese Forderungen auf der Bundes- wie auch der Landesebene bislang weitestgehend ungehört.²⁰

14 Vgl. *Schoch, Friedrich* 1999: Kommunale Selbstverwaltung und Europarecht, in: *Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Kommunen und Europa – Herausforderungen und Chancen*. Stuttgart, S. 23.

15 Vgl. BGBl. I 1993, 313.

16 Dass in einem föderalen System auch kommunalfreundlichere Lösungen denkbar sind, zeigt ein Blick in den Art. 23d Abs. 1 Satz 3 und Satz 4 i. V. m. Art. 115 Abs. 3 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes, der bei allen EU-Vorhaben eine unmittelbare Berichtspflicht des Bundes gegenüber den Kommunen und ein diesbezügliches kommunales Stimmrecht begründet.

17 Siehe hierzu § 50a Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg. Ähnliche Informations- und Anhörungsrechte finden sich auch auf Bundesebene in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien sowie in der Geschäftsordnung des Bundestages wieder, nicht aber in der Geschäftsordnung des Bundesrates und der Gemeinsamen Geschäftsordnung von Bundestag und Bundesrat für den Vermittlungsausschuss nach Art. 77 GG.

18 Vgl. *Schrader, Christian* 2004: Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung. Zugl. Diss., Universität Trier 2003, Baden-Baden, S. 217.

19 Vgl. BGBl. I 1993, S. 311.

20 Vgl. zu Situation auf der Bundesebene grundlegend: *Enquete-Kommission Verfassungsreform* 1993: Kapitel 13: Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, in: *Enquete-Kommission Verfassungsreform (Hrsg.): Schlussbericht*. BT-Drucks. 7/5924, S. 220 sowie *Gemeinsame Verfassungskommission* 1993: Kapitel 2: Bund und Länder, in: *Gemeinsame Verfassungskommission (Hrsg.): Bericht*, BT-Drucks. 12/6000, S. 48 u. S. 141. Wenig Fortschritte aus kommunaler Sicht hat auch der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ zur Sitzung der

2.4 *Förmliche Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen an der EU-Normenbildung auf europäischer Ebene*

Auch auf EU-Ebene haben die Kommunen (zumindest bislang) wenn überhaupt nur geringfügigen Einfluss auf das formelle Legislativverfahren.²¹ So ist es zwar richtig, dass die Einrichtung des Ausschusses der Regionen (AdR)²² im Zuge des Maastrichter Vertrags den kommunalen Gebietskörperschaften erstmals eine institutionelle Mitwirkung am Rechtsetzungsprozess der Gemeinschaft ermöglicht. Dass dieses Mitwirkungsrecht aber nur von sehr begrenztem Umfang ist, illustriert indes bereits der Status als rein beratendes „Nebenorgan“ und den damit verbundenen bloßen Anhörungsrechten. Aus Sicht deutscher Kommunen ist zudem, im Vergleich zu anderen mitgliedstaatlichen Lösungen, die innerstaatliche Verteilung der Sitze, die Deutschland zustehen, deutlich zu bemängeln. So wird für die insgesamt 24 deutschen Ausschusssitze von jedem der 16 Bundesländer ein Vertreter benannt. Fünf weitere Ländervertreter werden nach dem Rotationsprinzip unter den Ländern nach dem Kriterium der Bevölkerungszahl ermittelt. Lediglich drei Sitze sind somit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände²³ vorbehalten.²⁴ Eine rechtliche Stärkung hat der AdR zudem zwar durch die Ausweitung seiner Anhörungsrechte²⁵ sowie auch durch die Einräumung eines eigenen Klagerechts vor dem EuGH bei Verletzung seiner Rechte und bei Verstoß gegen das erweiterte Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 8 Abs. 2 des Subsidiaritätsprotokolls erfahren. Allerdings

Gemeindefinanzkommission am 8. Juli 2010 zu verzeichnen, vgl. hierzu http://www.bundesfinanzministerium.de/nrnn_53524/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20100708-Laender_2a,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (03.04.2011). Vgl. zu Situation auf Länderebene grundlegend *Schrader* 2004 (Fn. 18), S. 191; jüngst scheint sich auf dieser Ebene allerdings eine gewisse Dynamik bzgl. kommunalen Einbeziehung in die Subsidiaritätskontrolle zu entwickeln, was exemplarisch entsprechende Formulierungen auf S. 82 des rot-grünen Koalitionsvertrags der NRW-Landesregierung vom Juli 2010 vermuten lassen und was aus kommunaler Sicht auf Nachahmungseffekte in anderen Bundesländern hoffen lässt; vgl. hierzu http://www.gruene-nrw.de/fileadmin/user_upload/landesverband/gruene-nrw/aktuelles/2010/koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_Rot-Gruen_NRW_2010-2015.pdf (03.04.2011).

21 Vgl. *Schoch*, 1999 (Fn. 14), S. 30.

22 Vgl. hierzu Art. 305 ff. AEUV.

23 Dabei handelt es sich um den Deutschen Städtetag, den Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie den Deutschen Landkreistag.

24 *Thränhardt, Dietrich* 1998: Die Kommunen und die Europäische Union. In: *Wollmann, Hellmut/Roth, Roland* (Hrsg.): *Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden*, 2. Aufl., Opladen, S. 369, spricht hinsichtlich des kommunalen Marginalisierungstrends innerhalb des Besetzungstreits gar von einer „Profilneurose der Länder“. Umso erfreulicher aus kommunaler Sicht erscheint in diesem Lichte, dass die Leitung der deutschen Delegation von Februar 2008 – Januar 2010 mit dem Nürnberger Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly erstmalig einem kommunalen Vertreter oblag. Positiv zu bewerten ist auch der Umstand, dass sich zudem der Zuspruch auf Länderebene mehrt, bei der durch den Lissabon-Vertrag erforderlichen Anpassung der AdR-Sitzzahl im Zuge des anstehenden Kroatien-Beitritts, im Falle einer Sitzzahlerhöhung der deutschen AdR-Delegation auf Grund des nunmehr verpflichtend stärker zu berücksichtigenden demographischen Faktors, auch die kommunale Ebene an diesem Zugewinn partizipieren zu lassen.

25 Vgl. hierzu Art. 307 AEUV

bleibt abzuwarten, in welcher Weise sich diese neu gewonnenen Rechte in der EU-Alltagspraxis bewähren werden, insbesondere vor dem Hintergrund des – wie oben aufzeigt – weiterhin klärungsbedürftigen Umfangs eines EU-einheitlichen Schutzstandards der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, so dass das kommunal erstrebenswerte Fernziel, den AdR als eine Art „EU-Senat“ gleichberechtigt neben dem Europäischen Parlament zu etablieren, nach wie vor bestehen bleibt. Bis dahin muss der Blick daher solchen kommunalen Beteiligungsmöglichkeiten gelten, die einen eher informellen Charakter besitzen.

3. Integrationstheoretische Legitimationsmuster für eine informelle Vertretung kommunaler Interessen im Europäischen Mehrebenensystem

Hierbei gilt das Hauptaugenmerk den kommunalen Spitzenverbänden sowie ihren jeweiligen Unterorganisationen in den einzelnen Bundesländern. Mit Blick auf ihre teilweise über hundertjährige Verbandstradition verstehen sie sich innerstaatlich seit jeher als klassisches Sprachrohr und institutionalisierte Artikulationsplattform kommunaler Interessen, insbesondere hinsichtlich der Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gegenüber Bund und Ländern.²⁶ Als die europäischen Akteure, allen voran die Europäische Kommission, im Zuge der Binnenmarktrealisierung ab Mitte der 1980er Jahre begannen, dem vorhandenen EU-Integrationspotential der Kommunen verstärkt Bedeutung beizumessen, erfuhr dieses Selbstverständnis der kommunalen Interessensverbände und ihrer Dachorganisationen seine Erweiterung um die europäische Dimension. Dies wiederum mündete schlussendlich in der Gründung der deutschen Spitzenverbandsrepräsentation²⁷ in Brüssel im Jahre 1991. Seitdem trifft in Abkehr von klassischen Integrationsmodellen²⁸ das Konzept des Europäischen Mehrebenensystems²⁹ sowohl in der wissenschaftlichen Integrationsforschung als auch in der politischen Integrationsdebatte auf zunehmende Akzeptanz. Ein Grund hierfür ist die Tatsache, dass dieses Modell dem mittlerweile entstandenen Verflechtungscharakter des EU-Systems in umfassenderer Weise Rechnung trägt. Innerhalb dieses akteurszentrierten Ansatzes wird subnationalen Einheiten entschieden mehr Einfluss auf den europäi-

26 Ausführlich zur Zielsetzung, zur Wahl der Rechtsform und der internen Organisation kommunaler Spitzenverbände in den Bundesländern sowie auf nationaler und europäischer Ebene siehe *Schrader* 2004 (Fn. 18), S. 183 ff.

27 Zur Schnittstellenfunktion des sog. „Eurocommunale“-Büros sowohl als Sprachrohr für kommunale Angelegenheiten im europäischen Raum wie auch als Wegbereiter europäischer Entwicklungen auf kommunaler Ebene vgl. *Schrader* 2004 (Fn. 18), S. 227 f.

28 Zu nennen sind an dieser Stelle v.a. der Föderalismus, der (Neo-)Funktionalismus und der (liberale) Intergouvernementalismus. Einen grundlegenden Überblick hierzu bieten *Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika* 2005: Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch, in: *Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika* (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden, S. 9 ff.

29 Statt vieler hierzu grundlegend *Marks, Gary et al.* 1996: European Integration since the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level Governance, in: *Rollo, Jim/Paterson, William* (Hrsg.): Journal of Common Market Studies 34:3. Oxford, S. 341 ff.

schen Willensbildungsprozess zugesprochen, indem diese durch die Vernetzung von Interessenvertretern und mit Hilfe professionalisierter Lobbyarbeit ihre Belange nunmehr zielgerichteter artikulieren.³⁰

4. Praxisbeispiel informeller Kommunalinteressenvertretung im Europäischen Mehrebenensystem: Das Europabüro der baden-württembergischen Kommunen

Vor diesem Hintergrund und im Bewusstsein um die Notwendigkeit ihrer Interessenbündelung auf europäischer Ebene haben sich auch die drei kommunalen Landesverbände Baden-Württembergs zum 1. Oktober 1999 für die Einrichtung einer entsprechenden Interessenvertretung in Brüssel in Form einer synergetischen Bürogemeinschaft entschieden, basierend auf der gemeinsamen Vereinbarung mit den bayerischen und sächsischen Kommunalverbänden vom 26. Mai 1999.³¹

4.1 Grundsätzliche Aufgabenstellung und Arbeitsweise

Das Europabüro der baden-württembergischen Kommunen erfüllt dabei folgende grundsätzliche Funktionen:

1. Gewährleistung eines frühzeitigen Informationsflusses an die Landesverbände über kommunalrelevante Strömungen und Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene.³²

30 Zum grundsätzlich neutralen Begriff des „Euro-Lobbying“ und seinen Erfolgsfaktoren siehe *Prunzel, Regine* 1999: Die Rolle der Europabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der rechtlichen und politischen Determinanten der EG, in: *Henneke, Hans-Günther (Hrsg.): Kommunen und Europa – Herausforderung und Chancen. Professorenengespräch 1999 des Deutschen Landkreistages am 18. und 19. März 1999 im Landkreis Südwestpfalz*, S. 57 ff.; *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schoch, Friedrich (Hrsg.): Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht*, Band 11, Stuttgart, wie auch *Nutzenberger, Klaus M.* 2007: Politikberatung und Lobbying in Brüssel, in: *Dagger, Stefan/Kambeck, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbying in Brüssel*. Wiesbaden, S. 146 ff.

31 Damit kommt der Bürogemeinschaft in dieser Institutionalisierungstiefe auch nach über zehnjährigem Bestehen aus kommunaler Landesverbandssicht nach wie vor ein Alleinstellungsmerkmal zu, vgl. weiterführend hierzu auch *Domansky, Florian* 2010: 10 Jahre Bürogemeinschaft: Jubiläumsfeierlichkeiten im Zeichen des Lissabonner Vertrags, in *Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.): BWGZ 7/2010*, Stuttgart, S. 250 ff. Neben einem möglicherweise immer noch vorherrschenden Erkenntnismangel in Brüssel-fernen Bundesländern über die Vorteile einer Vor-Ort-Präsenz ist dies z.B. im Falle Nordrhein-Westfalens sicherlich auch der Tatsache der dortigen guten Verkehrsanbindungen gen Brüssel geschuldet, die auch einen effektiven Kurz-Aufenthalt erlauben.

32 Dazu zählt v.a. die Beschaffung, Auswertung und Weitergabe von Informationen aus den EU-Institutionen, damit seitens der Landesverbände rechtzeitig auf die Entscheidungsprozesse eingewirkt werden kann. Wöchentlich wird hierzu durch die Bürogemeinschaft das Informationsschreiben *Brüssel Aktuell* herausgegeben, das über die Trägerverbände bezogen werden kann. Die jeweils neueste Inhaltsübersicht findet sich auch unter <http://www.europabuero-bw.de/info.htm> (03.04.2011).

2. Rechtzeitige Einbringung der kommunalen Erfahrungen und der besonderen Standpunkte der baden-württembergischen kommunalen Landesverbände in den europäischen Entscheidungsprozess in Abstimmung mit den Europabüros der kommunalen Spitzenverbände.³³
3. Organisation von Gesprächskontakten für die baden-württembergischen kommunalen Landesverbände und ihre Mitglieder in Brüssel.³⁴
4. Frühzeitige Informationsweitergabe über Ausschreibungen von Förderprogrammen der EU und Erstbetreuung von Erfolg versprechenden und/oder beantragten Förderprojekten baden-württembergischer Kommunen in Brüssel.³⁵
5. Betreuung von Verwaltungshospitanten und -praktikanten.³⁶

Um dieser Aufgabenstellung nachzukommen, erfolgt innerhalb der Bürogemeinschaft mit den bayerischen und sächsischen Europabüros über rein organisatorisch-logistische Aspekte hinaus auch eine enge inhaltlich-thematische Abstimmung und ein gemeinsamer Außenauftritt,³⁷ wobei auf baden-württembergischer Seite in der jüngeren Vergangenheit bzw. gegenwärtig die nachfolgenden Schwerpunktbereiche betreut wurden/werden, denen zum einen grundlegende Bedeutung aus kommunaler Sicht zukommt, die zum anderen aber auch entsprechende geographische Bezugspunkte zu den Gemeinden, Städten und Landkreisen in Baden-Württemberg aufweisen.

-
- 33 Vgl. hierzu exemplarisch aus jüngster Zeit unter http://www.europabuero-bw.de/input/20110214_gem_positionspapier/gem_positionspapier_klv_bw_5_kohaesionsbericht.pdf (03.04.2011) das Gemeinsame Positionspapier der Kommunalen Landesverbände in Baden-Württemberg zur EU-Strukturförderung nach 2013. Weiterhin zählt hierzu die Unterstützung der kommunalen Landesverbände im EU-Meinungsbildungsprozess, insbesondere durch Kontakte zu den baden-württembergischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments; vgl. hierzu jüngst *Domansky, Florian* 2010: Kommunal-europäischer Dialog im politischen Mehrebenen-System, in *Gemeindetag Baden-Württemberg* (Hrsg.): BWGZ 22/2010, Stuttgart, S. 877 ff.
 - 34 Dabei ist das Europabüro bei der Suche nach geeigneten Ansprechpartnern innerhalb der Europäischen Institutionen sowie bei der Vereinbarung und Vorbereitung von Terminen behilflich. Es übernimmt ggf. auch die Begleitung und Betreuung vor Ort; vgl. hierzu weiterführend *Domansky, Florian* 2009: Daseinsvorsorge in kommunaler Hand steht für Verbraucherschutz, in *Gemeindetag Baden-Württemberg* (Hrsg.): BWGZ 8/2009, Stuttgart, S. 296 ff.
 - 35 Hierzu hat das Europabüro für die baden-württembergischen Kommunen einen Förderratgeber erstellt, der regelmäßig aktualisiert wird.
 - 36 Durch fachpraktische Einblicke vor Ort in Brüsseler Entscheidungsprozesse soll damit ein Beitrag zur Steigerung der Europafähigkeit von (künftigem) Kommunalverwaltungspersonal geleistet werden; vgl. hierzu weiterführend auch *Domansky, Florian* 2010: Kommunaler Facherfahrungsaustausch - Europabüro unterstützt im Land und über europäische Grenzen hinweg, in *Gemeindetag Baden-Württemberg* (Hrsg.): BWGZ 7/2010, Stuttgart, S. 256 ff.
 - 37 Als Anschauungsbeispiel aus jüngerer Zeit kann hierfür die gemeinsame Stellungnahme der Bürogemeinschaft zum kommunalbedeutsamen Thematik bzgl. der Umsetzung des sog. Altmark-Pakets im Bereich des EU-Beihilfenrechts herangezogen werden; einzusehen unter http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/submissions/burogemeinschaft_de.pdf (03.04.2011); gleiches gilt auch für die gemeinsame Stellungnahme zum aktuellen Modernisierungsvorhaben der EU-Kommission im Bereich des EU-Vergaberechts, vgl. hierzu http://www.ebbk.de/user/eesy.de/eesy.de/ebbk/dwn/Stellungnahme_Gruenbuch_Vergaberecht.pdf (02.05.2011).

4.2 Aktuelle Arbeitsschwerpunkte

4.2.1 Verbesserung der kommunalen Einbindung in den europäischen Willensbildungsprozess: Beteiligung an der AdR-Weißbuch-Konsultation zum Europäischen Mehrebenen-Regieren

Vor dem eingangs aufgezeigten Hintergrund, dass das politische System der EU bis in die Gegenwart hinein dem Grundsatz der Achtung der kommunalen Selbstverwaltung in nur unzureichendem Maße Rechnung trägt, stand anlässlich der 80. Plenarsitzung des AdR im Sommer 2009 eine Besonderheit auf der Tagesordnung. So muss vorab festgehalten werden, dass der AdR mit der Erstellung eines Weißbuches³⁸ aus den eigenen Reihen trotz des bereits über 15jährigen Bestehens des AdR erstmalig politisches Neuland betreten hatte, wobei der gesamte Entstehungsprozess des Weißbuchs in den intensiven Austausch zwischen Wissenschaft und Politik eingebettet war.³⁹ Basierend auf dem integrationswissenschaftlichen Erklärungsansatz der Multi-Level-Governance verlieh das Weißbuch daher anhand konkreter Vorschläge den langjährigen Forderungen der kommunalen Ebene Nachdruck, stärker in die europäischen Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden. Daher waren im Nachgang zur offiziellen Verabschiedung des Weißbuchs durch das AdR-Plenum sodann die kommunalen Akteure aufgerufen, sich bis Ende 2009 mit ihren Anregungen zum Weißbuch einzubringen. Diesem Aufruf folgte – nicht zuletzt auf Grund ihrer langjährigen Vorort-Präsenz in Brüssel – auch die Bürogemeinschaft und gab unter zahlreichen Bezügen auf ihre tagtägliche Arbeitspraxis eine gemeinsame Stellungnahme ab. Seinen Niederschlag fand dies auch in der Konsultationsauswertung durch den AdR, in der er die Notwendigkeit einer aktiven EU-Kommunikationspolitik betonte, um das Bewusstsein für das Konzept des Mehrebenen-Regierens bei lokalen Mandatsträgern und in den Kommunalverwaltungen weiter zu vertiefen. In diesem Zusammenhang verweist der Bericht auch explizit auf die Vorbildfunktion der Brüsseler Bürogemeinschaft als „good practice“-Beispiel für kommunale EU-Kommunikation.

38 Vgl. http://www.cor.europa.eu/cor_cms/ui/ViewDocument.aspx?contentid=f4063bee-ee19-4db8-bba7-3311e3791ffe ist (03.04.2011); vgl. weiterführend hierzu auch Stahl, Gerhard 2010: Neues Regieren in Partnerschaft: Das Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance in der EU, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)* (Fn. 2), S. 426 ff.

39 Vgl. hierzu auch die Zusammenstellung über die sog. Atelier-Veranstaltungen zur Vorbereitung des Weißbuchs unter <http://cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=e2f5f6ca-997e-4fab-8004-838d80e86cda&sm=e2f5f6ca-997e-4fab-8004-838d80e86cda> (03.04.2001). Dass der diesbezügliche Dialog zwischen Wissenschaft und Politik auch darüber hinaus anhalten soll, zeigt sich bereits an der Tatsache, dass die Veranstaltung zur erstmaligen Vorstellung des Weißbuchs am renommierten „College d'Europe“ in Brügge stattfand. Insgesamt wird dadurch der oben bereits beschriebene anhaltende Perspektivenwechsel in der EU-Integrationsforschung an Hand eines konkreten Beispiels aus der Praxis anschaulich belegt.

4.2.2 *Dezentralisierung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch makroregionale Ansätze: Begleitung des Entstehungsprozesses rund um eine EU-Strategie für den Donaauraum durch das Europabüro*

Aktiv von Seiten des Europabüros mit begleitet wurde in den letzten Jahren auch der neuartige Trend zur Herausbildung von sogenannten Makro- oder Großregionen und die Erarbeitung einer EU-Strategie für den Donaauraum. Dabei liegt diese Entwicklung im thematischen Schnittpunkt zwischen dem Europäischen Mehrebenen-Regieren und der zukünftigen Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik nach 2013, der für das Europabüro unter dem Gesichtspunkt seines EU-Fördermittelberatungsauftrags grundlegende Bedeutung zukommt. Makro-Regionen werden dabei von der Europäischen Kommission als funktionale Bereiche definiert, die sich über das Hoheitsgebiet mehrerer EU-Staaten hinweg erstrecken, über gemeinsame Ziele oder Herausforderungen verfügen und bestimmte gemeinsame - z.B. historisch verbindende - Elemente oder geografische Bedingungen aufweisen. Die Zusammenarbeit auf Grundlage von EU-Strategien innerhalb dieser Makro-Regionen ist daher ein neues Instrument für eine noch passgenauere EU-Kohäsionspolitik, die der Zielvorgabe des im Vertrag von Lissabon formulierten territorialen Zusammenhalts Rechnung tragen soll.

Die Strategieansätze der EU für Makro-Regionen stützen sich dabei auf das Zusammenwirken der verschiedenen Verwaltungsebenen, die bei der Umsetzung von zentraler Bedeutung sind. Die Kommission versteht es dabei als ihre Aufgabe, einen Strategie-Rahmen zur Verfügung zu stellen, während es vom Willen der Regionen abhängt, darauf aufzubauen. So ist es auch für die Zukunft notwendig, dass sich betroffene Regionen und Staaten um eine entsprechend abgrenzende Raumdefinition naturgemäß in einem Bottom-Up-Prozess selbst bemühen, da die Kommission in absehbarer Zeit selbst keine Makro-Regionen von sich aus vordefinieren wird. Diesem Ansatz von unten nach dem Vorbild des Ostsee-Raums⁴⁰ waren auch die Akteure im Donaauraum, insbesondere auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg in der jüngeren Vergangenheit entsprechend gefolgt, was sich neben spezifischen Konferenzen und Seminaren in den Donauanrainerstaaten vor Ort (Donau-Gipfel in Ulm am 6. Mai 2009, Gründung des Rats der Donaustädte in Budapest am 11. Juni 2009⁴¹) zuletzt auch auf Brüsseler Ebene in den sogenannten Donau-Konferenzen der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der EU in den Jahren 2006, 2008 und 2010 niederschlug. Dies mündete mitunter in die Aufforderung der EU-Staats- und Regierungschefs im Juni 2009 an die Europäische Kommission, bis Ende 2010 eine entsprechende Strategie für die Donauregion vorzuschlagen. Dem war die EU-Kommission nach einer Reihe von Konferenzen samt öffentlichen Konsultationsverfahren nachgekommen.⁴² In ihrer Mitteilung⁴³ samt da-

40 Vgl. hierzu weiterführend http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_de.pdf (03.04.2011).

41 Vgl. hierzu weiterführend <http://www.ulm.de/statistik/download.php?file=L3NpeGNtcy9tZWRpYS5waHAvmjY2Y2hsdXNzZXJrbCVFNHJ1bmcucGRm> (03.04.2011).

42 Zudem hatte sich auch der AdR durch zwei Initiativberichte des baden-württembergischen Staats- und Europaministers Prof. Dr. Reinhart in den Jahren 2009 und 2011 ebenfalls aktiv beteiligt und

zugehörigem Aktionsplan betont die EU-Kommission vor allem die Neuartigkeit des Unterfangens. So sei die Donaumaumstrategie ein Pilotversuch, der zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Modell für andere makroregionale Strategien werden könne. Dabei stehe der Donaumaum vor großen Herausforderungen: einerseits müsse auf die deutlichen Unterschiede in der Entwicklung und folglich auch bei den Bedürfnissen der beteiligten Staaten, Regionen und Kommunen eingegangen werden. Andererseits müssten die teilweise geradezu konträren Zielvorstellungen in Einklang gebracht werden, wie z.B. die Wirtschaftsentwicklung auf der einen und der Umweltschutz auf der anderen Seite. Der dadurch angestoßene Prozess werde auch zu einer neuen Form der Zusammenarbeit führen: zwischen den EU-Mitgliedstaaten untereinander, zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission aber auch zwischen der EU und den Drittstaaten, ohne die eine EU-Donaumaum-Strategie nicht erfolgreich verwirklicht werden könne. Gleiches gilt aus Kommissionssicht begrüßenswerter Weise aber auch für die kommunale Zusammenarbeit an Hand ganz konkreter Projekte wie dem Austausch von kommunalen Verwaltungsexperten, beispielsweise in den Bereichen Verkehr und Umweltschutz.

5. Fazit und Ausblick

Wie vorausgehend exemplarisch am Beispiel des Europabüros der baden-württembergischen Kommunen dargelegt werden konnte, begegneten dem interessierten kommunalpolitischen Beobachter auf dem Weg zu einem kommunalen Mit-Regieren im Europäischen Mehrebenen-System vielfältige Institutionalisierungsprozesse der informellen kommunalen Interessensvertretung. Dass diese nicht zum Selbstzweck ablaufen, sondern vor dem Hintergrund eines bis dato noch ungenügenden formellen Beteiligungsverfahrens der kommunalen Ebene zu sehen sind, gepaart mit einem (zumindest bislang) nicht ausreichend abgesicherten Schutzstandard des kommunalen Selbstverwaltungsrechts auf EU-Ebene, konnte ebenfalls verdeutlicht werden. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass sich gerade im Lichte des sich vollziehenden Paradigmenwech-

mehrmals auf die zentrale Rolle der kommunalen Ebene bei der Planung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Strategie verwiesen. Darüber hinaus mahnten die Berichte unter dem Gesichtspunkt einer kohärenten und in die Zukunft gerichteten EU-Kohäsionspolitik nach 2013 die Zusammenführung der EU-INTERREG-Förderräume „Mitteleuropa“ und „Südosteuropa“ an, um durch einen erneut einheitlichen Kooperationsraum analog des ehemals einheitlichen zentral- und südosteuropäischen Förderraums zwischen Ostsee und Ägäis (CADSES) der geopolitischen Bedeutung der Donauregion als kultur-historisches Bindeglied zwischen Ost- und Westeuropa entsprechend Rechnung zu tragen. Dadurch kommt der Strategie eine gesamtkommunale Relevanz für alle potentiellen Antragsteller in baden-württembergischen Gemeinden, Städten und Landkreisen zu. Vgl. weiterführend hierzu auch Reinhardt, Wolfgang 2010: Neue Wege in der EU-Regionalpolitik: Die EU-Donaumaum-Strategie, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.)* (Fn. 2), S. 373 ff.

- 43 Vgl. hierzu weiterführend *Europäische Kommission* 2010: Strategie der Europäischen Union für den Donaumaum, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/com2010_715_danube_de.pdf, (03.04.2011).

sels in der europäischen Integrationsforschung und der historischen Zeitenwende durch das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags ein „window of opportunity“ öffnet, um umfassende Fortschritte bei der kommunalen Einbindung in die Willensbildungsprozesse auf EU-Ebene zu erzielen.

Erste Schritte für eine mögliche Umsetzungsstrategie des Multi-Level-Governance-Ansatzes können dabei an Hand der drei Schlüsselbegriffe „Powersharing“, „Partnership“ und „Participation“ skizziert werden. Unter ersterem soll dabei eine Abkehr vom klassischen Verständnis der Kompetenzabgrenzung, wie sie jüngst auch die Föderalismus-Reform innerdeutsch zementiert hat, hin zu einem Mehr an Kompetenzzusammenspiel mit einer gemeinsamen Aufgabenverantwortung unter Wahrung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips zu verstehen sein. Auf EU-Ebene kommt hierbei dem Beitrag des Europabüros bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer sogenannten „Multi-Level-Governance“-Charta des AdR entsprechende Bedeutung zu, um seinen Institutionalisierungsprozess weiter voranzubringen.⁴⁴

Weiterhin ist hierzu aber auch ein partnerschaftlicher Ansatz des Regierens vor Ort notwendig, der sich durch eine stärkere Vernetzung der verschiedenen politischen Ebenen auf Basis von vertraglichen Regelungen in vertikaler Richtung auszeichnet. Auf der baden-württembergischen Kommunalebene mag sich als denkbare Modell zu einem verbindlicheren Miteinander - insbesondere bei der Ausgestaltung der künftigen EU-Kohäsionspolitik⁴⁵ - mit höher gelagerten Ebenen das noch junge AdR-Konzept der sogenannten „Territorialpakte“⁴⁶ empfehlen. Ein verstärktes Agieren in Netzwerken ist darüber hinaus auch in horizontaler Ausrichtung von Nöten, um der Voraussetzung der Teilhabe unterschiedlicher Gesellschaftsakteure gerecht zu werden. Diesbezüglich kommt insbesondere der Kommunalpolitik eine entscheidende Koordinierungsrolle zu, wobei hier neue makroregionale Ansätze auf EU-Ebene, wie für den Donaauraum aufgezeigt, förderlich auf die Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen und für die Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsgedanken wirken können. Damit wären auch die nächsten Meilensteine für das Europabüro der baden-württembergischen Kommunen vorgegeben, um, gepaart mit professionalisierter Europaarbeit in den Kommunen vor Ort, über die bewährten Bürogemeinschaftsstrukturen auch weiterhin als gelebtes Beispiel des Europäischen Mehrebenen-Regierens aktiv wirken zu können.

44 In diesem Zusammenhang ist auch das Andocken eines Brüsseler Kontaktpunkts des o. g. Rats der Donaustädte und -Regionen an das Europabüro zu sehen.

45 Vgl. grundlegend hierzu *Poth-Mögele, Angelika* 1993: Das Prinzip der 'Partnerschaft' in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft, dargestellt am Beispiel Bayerns und Schottlands. Frankfurt/Main.

46 Vgl. hierzu weiterführend: *Ausschuss der Regionen* 2011: Territorialpakte: Optimale Nutzung der EU-2020-Strategie durch Partnerschaft, unter http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/Territorial%20Pacts%20Brochure/Territorial%20Pacts%20FAQs_de.doc, (03.04.2011).

Der Ausschuss der Regionen 2010/2011

Otto Schmuck

1. Schlaglichter

Im Berichtszeitraum Februar 2010 bis Februar 2011 galten für die Arbeit des Ausschusses der Regionen (AdR) in vielerlei Hinsicht neue Bedingungen, denn es war das erste Anwendungsjahr der Regelungen des Vertrags von Lissabon.¹ Vermehrt baten Kommission und auch das Europäische Parlament den AdR um seine Stellungnahmen zu wichtigen EU-Vorhaben. Die regelmäßige Beteiligung an den informellen Ministertreffen und Konferenzen mit der jeweiligen Ratspräsidentschaft konnten ausgebaut und auch die Teilnahme auf Verwaltungsebene an wichtigen Koordinierungsgremien konnte konsolidiert werden, z.B. bei der Abstimmung der Ostseestrategie. Aufgrund der gestiegenen Anforderungen und Aufgaben konnte der AdR für 2011 trotz Haushaltsdisziplin und -krise 18 neue Stellen und eine Erhöhung seiner Haushaltsmittel erreichen.

In den sechs Plenartagungen wurden insgesamt 63 Stellungnahmen sowie vier Entschlüsse und eine Empfehlung verabschiedet.² Besonders umstritten war eine mit knapper Mehrheit verabschiedete Empfehlung des AdR zu seiner künftigen Zusammensetzung (siehe hierzu das Kapitel „Ausblick“ am Ende dieses Artikels).

Die politische Zusammensetzung des derzeit 344 Mitglieder umfassenden AdR erfuhr insofern eine Veränderung, als der Vorsprung der zu Beginn der Mandatsperiode im Februar 2010 mit 125 ordentlichen Mitgliedern größten EVP-Fraktion durch verschiedene Nachbesetzungen zusammen geschmolzen ist und die SPE-Fraktion nunmehr mit 117 Mitgliedern etwa gleichauf liegt. Die beiden kleineren Fraktionen der Allianz der Liberalen und Demokraten (ALDE) und der Europäischen Allianz, in der zumeist europaskeptische Gruppierungen vertreten sind, folgen mit 46 bzw. 34 Mitgliedern. Hinzu kommen noch etwa 30 Mitglieder, die sich keiner der vier großen Gruppierungen angeschlossen haben.

Im Berichtszeitraum setzte sich die Tendenz fort, dass entsprechend der behandelten Dossiers die zuständigen Kommissionsmitglieder den AdR-Mitgliedern im Plenum und in den Fachkommissionen ihre Positionen erläuterten und Fragen beantworteten. Beispielsweise nahmen an der 84. Plenartagung am 14. und 15. April 2010 mit Dacian Cio-

1 Zu den neuen Kompetenzen und den veränderten Rahmenbedingungen für die Arbeit des AdR siehe Schmuck, Otto 2010: Der Ausschuss der Regionen 2009/2010, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010*, S. 414.

2 83. Plenartagung 9./10. Februar 2010; 84. Plenartagung 14./15. April 2010; 85. Plenartagung 9./10. Juni 2010; 86. Plenartagung 4. bis 6. Oktober 2010; 87. Plenartagung 1./2. Dezember 2010; 88. Plenartagung 27./28. Januar 2011. Ausführliche Berichte des Bevollmächtigten des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa zu diesen Tagungen finden sich im Internet unter <http://lv.rlp.de/service/veroeffentlichungen/europapolitische-informationen/aktuelle-dokumente-zum-ausschuss-der-regionen/>.

los, Stefan Füle und Johannes Hahn gleich drei Kommissare teil. Bei der Juni-Sitzung suchten neben Kommissar Ciolos auch das für den Binnenmarkt zuständige Kommissionsmitglied Michel Barnier den Kontakt zum AdR.

Einen Höhepunkt im Berichtszeitraum stellte sicherlich der Auftritt von Kommissionspräsident José Manuel Barroso in der 87. Plenartagung am 1. und 2. Dezember 2010 dar, in der er das Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2011 erläuterte. Wie bereits seit langem üblich, stellten auch Vertreter der Ratspräsidentenschaften das Programm ihrer halbjährlichen Vorsitzzeit vor und antworteten auf Fragen der Mitglieder. Während der Oktobertagung 2010 legte beispielsweise die stellvertretende Regierungschefin und Sozialministerin Belgiens Laurette Onkelinx bei der Vorstellung der Prioritäten ihres Landes den Akzent auf die soziale Dimension der „Europa 2020-Strategie und wies auf die Bedeutung des Europäischen Jahrs der Freiwilligentätigkeit 2011 hin.

Überschattet wurde die Arbeit des AdR dadurch, dass die im Februar 2010 gewählte AdR-Präsidentin Mercedes Bresso als Regionalpräsidentin von Piemont nicht wiedergewählt wurde. Dadurch verlor sie auch automatisch ihr AdR-Mandat, da dieses an ihr regionales Mandat gekoppelt war. Für eine Übergangszeit nahm der erste Vizepräsident des AdR, Ramón Vacárcel Siso (ES/EVP), die Führungsfunktion wahr. Erst in der 85. Plenartagung am 9. und 10. Juni konnte Mercedes Bresso erneut zur AdR-Präsidentin gewählt werden. Vorausgegangen waren mühsame und zähe Verhandlungen in der italienischen AdR-Delegation sowie zwischen den italienischen Regional- und Kommunalvertretungen und der italienischen Regierung. Schließlich konnte erreicht werden, dass Mercedes Bresso aufgrund eines ihr verbliebenen Mandats im Regionalrat von Piemont erneut in den AdR entsandt wurde und auf dieser Grundlage auch erneut ihre Führungsfunktion als AdR-Präsidentin übernehmen konnte.³

Eine herausragende Aktivität des AdR war auch die in Anwesenheit der zuständigen Kommissarin Connie Hedegaard am 5. Oktober 2010 erfolgte Unterzeichnung einer Absichtserklärung zur Zusammenarbeit in Klimafragen durch Mercedes Bresso und die Vorsitzende der „United States Conference of Mayors“ Elisabeth B. Kautz.⁴ Der US-Bürgermeisterkonvent wird von 2000 Städten und 100 amerikanischen Gebietskörperschaften unterstützt. Der von AdR, Kommission und Bürgermeisterkonvent ins Leben gerufenen Klimaschutzinitiative schlossen sich in der Folge zahlreiche weitere Städte und Regionen an. Ziel ist es, dass in der EU und in den USA die Energieeffizienz von Gebäuden verbessert, erneuerbare Energieträger gefördert und die innerstädtische Mobilität in einem nachhaltigen Sinn verbessert wird. Damit soll das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger im Alltag spürbar verändert werden.

Zum Teil in die Plenartagungen integriert waren auch im Berichtszeitraum besondere Veranstaltungen im Rahmen eines strukturierten Dialogs des AdR mit der Kommission und anderen Organisationen der regionalen Vertretung und der Zivilgesellschaft. So

3 Siehe <http://www.mercedesbresso.it/index.php/candidato.html>. (28.03.2011).

4 Siehe Presseerklärung COR/10/69, verfügbar unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=COR/10/69&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=fr>, (3.05.2011).

fand am 10. Juni 2010 ein strukturierter Dialog zum verspätet vorgelegten Arbeitsprogramm der Kommission für 2010 statt. Am 29. Oktober 2010 folgte ein weiterer strukturierter Dialog zur Haushaltsreform mit dem zuständigen Kommissar Janusz Lewandowski.

Besondere politische Bedeutung kam angesichts der Umbrüche in den arabischen Ländern auch der Zusammenarbeit im Rahmen der Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer (ARLEM) zu. Hier konnte insofern ein politischer Erfolg erreicht werden, als die Bedeutung der territorialen Ebene in der Mittelmeerunion gestärkt wurde. Bei der zweiten Plenarsitzung von ARLEM am 29. Januar 2011 im marokkanischen Agadir waren auch palästinensische und israelische Vertreter anwesend. Ungeachtet der institutionellen Schwierigkeiten und der internationalen Spannungen bekräftigten die lokalen und regionalen Vertreter ihr Engagement für die Fortführung des Dialogs und der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum und riefen die Partnerländer dazu auf, im Wege der Dezentralisierung die wirtschaftliche, gesellschaftliche und territoriale Entwicklung der Region voranzutreiben. Mercedes Bresso, AdR-Präsidentin und Ko-Vorsitzende der ARLEM, erklärte in der Eröffnungssitzung dieser Konferenz:

„Die Menschen im Europa-Mittelmeerraum haben es verdient, dass sich ihre politischen Vertreter entschlossen dafür einsetzen, den sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Region Wirklichkeit werden zu lassen. Ich glaube, dass die Dezentralisierung durch die Einbindung der Bürger in die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten zur Entwicklung aller Gebiete auf demokratische Weise beitragen und die Beziehungen zwischen Staat und Bürgern verbessern kann. Auch auf die Ankurbelung der Wirtschaftsentwicklung und somit die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts hat die Dezentralisierung positive Auswirkungen. Deshalb bin ich davon überzeugt, dass wir alle Ebenen der Gesellschaft dafür gewinnen müssen, Verantwortung zu übernehmen. Ist es denn ein Zufall, dass Protestbewegungen oftmals von Städten und Regionen ausgehen, die abseits der politischen und wirtschaftlichen Zentren des jeweiligen Landes liegen, und dass diesen Bewegungen oftmals das Gefühl zugrunde liegt, ausgeschlossen zu sein?“⁵

2. Arbeitsschwerpunkte

Die Bandbreite der vom AdR behandelten Themen war erneut breit gefächert. Sie reichte von den „klassischen“ regionalen und kommunalen Themen, wie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der Stadterneuerung, der Reform des Gesundheitswesens oder der Überalterung der Gesellschaft, über sozial- und umweltpolitische Fragen bis hin zur Mittelmeerpolitik und globalen Problemen. Besondere Bedeutung kam den Beratungen zum Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2011, zur Europa 2020-Strategie sowie zur Reform des EU-Haushalts in der Perspektive der mehrjährigen

5 Siehe *Ausschuss der Regionen* 2011: Bewältigung der Herausforderungen des Mittelmeerraums: ARLEM ruft zur Mobilisierung der Regionen und Städte auf, COR/11/11, Brüssel, den 31.01.2011, im Internet unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=COR/11/11&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, (28.03.2011).

Finanzperiode nach 2013 zu. Zudem befasste sich der AdR ausführlich mit dem neuen Instrument der Europäischen Bürgerinitiative, von dem er sich eine bessere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in den EU-Entscheidungsprozess erhofft.

2.1 Bewertung des Arbeitsprogramms der Kommission für das Jahr 2011

Die Befassung mit dem Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 bot dem AdR die Gelegenheit, seine mittelfristigen politischen Zielsetzungen vor dem Hintergrund der zu Beginn der Mandatsperiode von AdR-Präsidentin Bresso dargelegten Prioritäten zu überprüfen.⁶ Kommissionspräsident Barroso erläuterte den AdR-Mitgliedern während der 87. Plenartagung am 1. und 2. Dezember 2010 das Arbeitsprogramm seiner Institution für das darauffolgende Jahr. Dabei wies er auf drei Kernziele des Programms hin: Erstens ziele die Kommission darauf ab, das Vertrauen der Unionsbürger in die europäische Politik wieder zu gewinnen. Zweitens strebe die Kommission eine Stärkung der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung in der EU an. Und drittens habe man sich eine möglichst rasche Umsetzung der „Europa 2020-Strategie“ zum Ziel gesetzt. Für die Erreichung dieser Ziele warb Barroso nachdrücklich um Unterstützung.

In der ausführlichen Entschließung des Ausschusses der Regionen zu seinen Prioritäten für 2011 auf der Grundlage des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Europäischen Kommission wird das Arbeitsprogramm in insgesamt 66 Ziffern ausführlich bewertet, und es werden eigene Schwerpunkte benannt.⁷ Ausdrücklich begrüßt werden die Vorschläge zur Schaffung einer Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft zwischen der Kommission und jedem Mitgliedstaat. Darin sollen die Zusagen der Partner auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene festgehalten werden, um die Umsetzung der nationalen Reformprogramme zu unterstützen. Positiv zur Kenntnis genommen wird auch die geplante Einrichtung eines gemeinsamen strategischen Rahmens, durch den die EU-Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der „Europa 2020-Strategie“ kohärenter gestaltet werden. Diese Vorschläge stehen nach Auffassung des AdR im Einklang mit dem von ihm vorgeschlagenen Territorialpakten.⁸ Zu den zahlreichen von der Kommission geplanten Einzelvorhaben gibt der AdR zum Teil sehr detaillierte Bewertungen ab. So wird die beabsichtige Vorlage eines Weißbuchs zum Thema Renten begrüßt. Bei binnenmarktbezogenen Vorschriften müsste eine horizontale Sozialklausel eingeführt werden. Bei der Ausarbeitung der digitalen Agenda möchte der AdR in besonderer Weise einbezogen werden. Erwartet werden u. a. Initiativen in den Bereichen elektronische Verwaltung, elektronische Gesundheitsdienste, Breitbandzugang, gesellschaftliche Teilhabe und Anbindung ländlicher und entlegener Gebiete sowie Datenschutz und Digitalisierung von Kulturgütern.

Besondere Aufmerksamkeit wird auch auf Vorhaben der Kommission im Bereich Klimaschutz gelegt, da hier die regionale und kommunale Ebene einen wichtigen Bei-

6 Zu diesen Prioritäten vgl. *Schmuck* 2010 (Fn. 1), S. 416.

7 Siehe: Amtsblatt der EU, C 42, vom 10. Februar 2011, S. 1-5.

8 Ebenda, Ziffer 7.

trag leisten könne. Von der EU müssten vor allem mittel- und langfristige Investitionen in lokale und regionale Energieeinsparungs- bzw. Energieeffizienzprojekte gefördert werden. Hierfür könnte der bereits erwähnte Bürgermeisterkonvent einen besonders geeigneten Rahmen bieten. Unterstrichen wird auch die Bedeutung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Diese Politik muss nach Auffassung des AdR in Bezug auf die Haushaltsmittel und ihr Zusammenspiel mit der Kohäsionspolitik gestärkt werden, um die Kohärenz gleichartiger Maßnahmen in ein und demselben Gebiet zu gewährleisten und den Kohäsionszielen gerecht zu werden.

Abschließend bekundet der AdR seine Unterstützung der Millenniumsziele der Vereinten Nationen und bekundet seine Absicht, den Erweiterungsprozess der EU weiterhin aktiv zu begleiten. Dabei wird er sich auf die Situation der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in den Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländern konzentrieren. Die bereits eingesetzten Arbeitsgruppen und gemischten beratenden Ausschüsse des AdR mit Vertretern der Beitrittsstaaten sollten ihre diesbezügliche Arbeit fortsetzen. In Betracht zu ziehen sei es, gemischte beratende Ausschüsse mit Montenegro, Albanien und Serbien zu gründen, sobald diesen Ländern der Kandidatenstatus zuerkannt werde.

2.2 *Europa 2020*

Von herausragender Bedeutung war im Berichtszeitraum die Befassung des AdR mit der vom Europäischen Rat im Juni 2010 beschlossenen „Europa 2020-Strategie“. Deren Ziel ist ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Während der Plenartagung vom 6. bis 8. Oktober 2010 beschloss der AdR eine Stellungnahme zu dem aus seiner Sicht besonders bedeutsamen Beitrag der Kohäsionspolitik zur „Europa 2020-Strategie“.⁹ Die grundsätzliche Ausrichtung der Strategie wurde aus diesem Blickwinkel begrüßt. Die Kohäsionspolitik könne zu ihrer Umsetzung einen bedeutenden Beitrag leisten. Ein Schlüssel zu deren Erfolg liege in der zielgerichteten Nutzung der Potentiale der Ressourcen der lokalen und regionalen Ebene. Vorgeschlagen wird ein territorialer Pakt mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Darin soll deren Beteiligung an der Umsetzung der Strategie festgelegt und die strukturierte Beteiligung der Gebietskörperschaften gemäß ihrer jeweiligen Zuständigkeiten ermöglicht werden (Ziffer 76). Zur Überwachung der Umsetzung der „Europa 2020-Strategie“ richtete der AdR eine „Europa-2020-Monitoringplattform“ ein, in deren Rahmen Regionen und Städte einen Beitrag zur Durchführung und Überwachung dieser Strategie leisten können.¹⁰ Im April 2011 gehörten der Plattform Institutionen und Behörden aus 145 regionalen und lokalen Gebietskörperschaften an.¹¹ Mit der Europa-2020-Monitoringplattform sollen auch die Hindernisse identifiziert werden, auf die die lokalen und regionalen Gebiets-

9 Amtsblatt der EU, C 15, vom 18.01.2011, S. 10-17.

10 Siehe die Website der Europa-2020-Monitoringplattform: <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx>, (28.03.2011).

11 Siehe die Auflistung der beteiligten Partner im Internet: <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Knowledge/Pages/CurrentMembers.aspx>, (4.04.2011).

körperschaften bei der Durchführung der „Europa-2020-Strategie“ treffen können. Zudem geht es um die Förderung des Austauschs von Informationen, Erfahrungen und bewährten Verfahren. Politische Vertreter der Europa-2020-Monitoringplattform werden jeweils vor der jährlichen Frühjahrestagung des Europäischen Rates, auf der die grundlegenden Entscheidungen für die „Europa-2020-Strategie“ getroffen werden, eingeladen, um die Umsetzung der „Europa 2020-Strategie“ in den Regionen und Städten mit hochrangigen politischen Vertretern der EU-Institutionen zu erörtern.

2.3 Reform des EU-Haushalts und Zukunft der Kohäsionspolitik

Bereits in seiner Stellungnahme zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 hatte sich der AdR auch ausführlich mit der Reform des Eigenmittelsystems befasst.¹² Nach Auffassung des AdR sollte geprüft werden, ob die Beiträge der Mitgliedstaaten durch andere Formen der Finanzierung ersetzt werden können. An Stelle der bislang an die Mehrwertsteuer geknüpften Eigenmittel könnte auf Steuern auf Finanztransaktionen, andere Finanzaktivitäten oder den Luftverkehr zurückgegriffen werden. Denkbar seien auch eigene Einnahmen der EU aus einer Energiesteuer oder einer Körperschaftssteuer. In dieser umfassenden Stellungnahme finden sich auch wesentliche Festlegungen des AdR zur Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2013. Eine starke und ehrgeizige, allen europäischen Regionen zugängliche Kohäsionspolitik wird nachdrücklich unterstützt; jede Form der Renationalisierung dieser Politik wird abgelehnt, wie auch jede Form der neuen Einteilung des EU-Haushalts zulasten der Kohäsionspolitik. Zudem wird der Beitrag der Kohäsionspolitik zur Umsetzung der „Europa 2020-Strategie“ unterstrichen. Der europäische Mehrwert und die Existenzberechtigung der Kohäsionspolitik werden darin gesehen, dass sie den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt des gesamten Unionsgebiets sicherstellten. Deutlich wandte sich der AdR gegen den Vorschlag der Kommission in ihrer Mitteilung vom 12. Mai 2010 über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung, wonach Zahlungen aus den Strukturfonds im Rahmen eines Verfahrens wegen übermäßigen Defizits eingefroren werden können sollten.¹³ Grundlegende Bedenken werden deshalb im Hinblick auf die laufende Debatte über die Verknüpfung der Zuweisung von Mitteln aus den Strukturfonds mit der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die Mitgliedstaaten geäußert. Gemeinden und Regionen dürften „[...] nicht haftbar gemacht und sollten nicht bestraft werden für die Unfähigkeit nationaler Behörden, makroökonomische Kriterien einzuhalten bzw. EU-Vorschriften ordnungsgemäß umzusetzen.“¹⁴

Wegen der Bedeutung des Themas setzte der AdR eine ad-hoc Kommission zur Reform des EU-Haushalts ein, die sich am 29. Oktober 2010 und am 12. Januar 2011 traf.

¹² Siehe Amtsblatt der EU C 42, vom 10. Februar 2011, S. 1-5, Ziffern 8-10.

¹³ Siehe zu diesen Sanktionsüberlegungen die Mitteilung der Kommission „Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“, KOM (2010) 250 endgültig vom 12. Mai 2010, S. 6; verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:DE:PDF>, (3.05.2011).

¹⁴ Siehe Amtsblatt der EU C 42 vom 10. Februar 2011, S. 2, Ziffer 10.

Dabei wurden mehrere Arbeitspapiere diskutiert und eine unter der Federführung der AdR Präsidentin Mercedes Bresso und des Vizepräsidenten Ramón Vacárcel Siso erarbeitete umfangreiche Stellungnahme zur Reform des EU-Haushaltes beraten. Diese Stellungnahme wurde in der Plenarsitzung vom 31. März/1. April angenommen.¹⁵ Die dabei eingereichten 73 Änderungsanträge machten deutlich, wie politisch umstritten derartige Haushaltsfragen im Kreis der AdR-Mitglieder sind. Doch gelang dem AdR mit großer Mehrheit eine Positionsbestimmung. Er war damit die erste EU-Institution, die eine Stellungnahme zu der Mitte Oktober 2010 erschienen Mitteilung der Kommission offiziell vorlegte.

2.4 Europäische Bürgerinitiative

In der 85. Plenartagung am 9. und 10. Juni 2010 beschloss der AdR einstimmig eine umfangreiche Stellungnahme zu der mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführten Europäischen Bürgerinitiative.¹⁶ Darin wird betont, dass die Einführung dieses neuen Instruments ein entscheidender Schritt auf dem Weg zur Festigung der Demokratie in der EU darstelle. Aufgrund der entwickelten Instrumente komme den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der flächendeckenden und direkten Kommunikation mit den Bürgern eine Schlüsselrolle zu. Rat und Europäisches Parlament hatten den AdR aufgrund der Bürgernähe seiner Mitglieder um diese Stellungnahme und um Ideen für die bestmögliche Umsetzung dieser Initiative gebeten. Um erfolgreich zu sein, müssen die Verfahren nach Ansicht des AdR juristisch so eindeutig wie möglich und zugleich benutzerfreundlich ausgestaltet werden. Aufwändige Antragsverfahren würden die Bürgerinitiative unpopulär machen. Deshalb sollten die Kriterien und die von der Kommission vorgeschlagen Anforderungen mit dem Ziel von weniger strengen Voraussetzungen für das Einreichen derartiger Bürgerbegehren überprüft werden. Statt des von der Kommission vorgeschlagen Drittels sollte ein Viertel der Mitgliedstaaten als Mindestschwelle für eine erfolgreiche Initiative als ausreichend gewertet werden. Bereits bei der Registrierung einer Bürgerinitiative sollte deren Zulässigkeit von der Kommission überprüft werden. Es müsse in jedem Fall verhindert werden, dass Organisatoren nicht unerhebliche Aufwendungen für eine dann unzulässige Bürgerinitiative hätten. Die vorgesehene Einrichtung von Online-Sammelsystemen wird begrüßt. Die Transparenz der Quellen der Finanzmittel und der Unterstützungen für die Organisation einer Bürgerinitiative müssten sichergestellt werden.

3. Die Rückbindung an Regionen, Kommunen und die Zivilgesellschaft

3.1 Open Days 2010

Vom 4. bis zum 7. Oktober 2010 fanden zum achten Mal die in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion „Regio“ der Kommission organisierten „Open Days“ statt. In diesem

¹⁵ Stellungnahme zur Überprüfung des EU-Haushalts Dok. CdR 318/2010.

¹⁶ Amtsblatt der EU C 267, vom 1. Oktober 2010, S. 57-63.

Jahr standen sie unter dem Motto „Europa 2020: Wettbewerbsfähigkeit, Zusammenarbeit und Kohäsion für alle Regionen“. Behandelt wurden u. a. der Beitrag von Regionen und Städten zur „Europa 2020-Strategie“, die damit in Zusammenhang stehenden EU-Politiken und auch der künftige Haushalt der Union. Dabei ging es vor allem auch darum, besonders gelungene Praxisbeispiele zu zeigen und auf ihre Übertragbarkeit hin zu diskutieren. Die Seminare und Workshops zum Thema Wettbewerbsfähigkeit konzentrierten sich auf die Aspekte Innovation, regionale Entwicklung, „grüne“ Wirtschaftsentwicklung sowie auf Projekte, die aus dem Förderziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ unterstützt worden waren. Der Themenschwerpunkt „Zusammenarbeit“ stellte die grenzüberschreitende Kooperation, die neuartigen Verbünde der territorialen Zusammenarbeit (EVTZ) sowie die Zusammenarbeit im Rahmen der Makroregionen, z. B. im Rahmen der Donau- oder der Ostsee-Kooperation, heraus. Der Themenschwerpunkt „Kohäsion“ war der territorialen und auch der sozialen Zusammenarbeit gewidmet und befasste sich mit der Frage, wie die damit verbunden Politiken besser in die regionalen und lokalen Politiken integriert werden könnten.

Das Sekretariat des AdR nahm im Auftrag des AdR-Präsidiums eine Auswertung der „Open Days“ auf der Grundlage einer Befragung der Kooperationspartner sowie der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor.¹⁷ Teilnehmer, Veranstalter und Journalisten wurden unmittelbar nach Abschluss der Veranstaltungen durch einen Fragebogen im Hinblick auf ihre Erwartungen und ihre Erfahrungen befragt. Die vorgelegte Bewertung machte deutlich, dass die Befragten mit den Inhalten und auch mit der Organisation überaus zufrieden waren. Insgesamt besuchten über 7.000 Personen die rund 130 Konferenzen, Workshops und Seminare und knüpften im „Meeting Place“ im AdR-Gebäude und auch in den verschiedenen Empfängen Kontakte und suchten den Meinungs- und Erfahrungsaustausch. Mehr als zwei Drittel (67,4 %) der Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen aus der öffentlichen Verwaltung, gefolgt von Wirtschaftsvertretern (8,1 %), Wissenschaftlern (7,8 %), Beratern (5,5 %) und Vertretern der Zivilgesellschaft (4,8 %).

Die „Open Days“ regen die beteiligten Regionen durch die Notwendigkeit zur Bildung von Zusammenschlüssen von fünf bis sieben Partnern zur regionalen Zusammenarbeit an und wirken insofern auch in die Heimatregionen hinein, als die Teilnehmer die Auflage haben, im Zusammenhang mit den „Open Days“ dezentrale Veranstaltungen durchzuführen. Damit haben sich die „Open Days“ als Kontakt- und Begegnungsplattform der Vertreter der regionalen und lokalen Ebene untereinander und auch mit den Brüsseler Institutionen bewährt.

3.2 *Interregionale Gruppen und Netzwerke*

Im AdR haben sich die Vertreterinnen und Vertreter von Regionen und Kommunen mit gleichgerichteten Interessen bereits seit langem zu Interregionalen Gruppen (IG) zusammengeschlossen. Um die Arbeit dieser Zusammenschlüsse zu erleichtern, stellt

17 Open Days 2010, Evaluation report (Draft 05/11/2010), im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2010/doc/evaluation_report_2010_05_11_10.doc, (4.3.2011).

ihnen der AdR Räumlichkeiten und auch Übersetzungshilfen zur Verfügung. Zu den bereits bestehenden IGs, in denen u.a. Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REGLEG), Weinbauregionen, von der Automobilkrise besonders betroffene Regionen oder die Makroregionen Saar-Lor-Lux, Donau und Nordsee/Ärmelkanal ihre Interessen bündeln, kam in der 87. Plenartagung im Dezember 2010 eine neue IG „Gesundheit“ hinzu. Diese neue Gruppierung fand sich auf Initiative von vor allem skandinavischen und britischen AdR-Mitgliedern zusammen.

Der AdR hat sich in der Vergangenheit intensiv dafür eingesetzt, dass der „Europäische Verbund der territorialen Zusammenarbeit“ (EVTZ) in der EU als neues Rechtsinstrument zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Kooperation eingeführt wurde. Neue EVTZ müssen beim AdR registriert werden. Vom AdR wurde im Januar 2011 die Errichtung einer EVTZ-Plattform beschlossen. Darin sollen die politisch Verantwortlichen und die Verwaltungsfachleute aller bereits eingerichteten und im Aufbau befindlichen EVTZ zusammenkommen. Auch die Mitglieder der bereits bestehenden EVTZ-Sachverständigengruppe sowie Vertreter interessierter Verbände und sonstige Fachleute können teilnehmen. Im Vordergrund stehen dabei der Austausch von Erfahrungen und die Weitergabe bewährter Praxisbeispiele. Jeder EVTZ soll im Rahmen der Plattform einen eigenen Internet-Auftritt erhalten, in dem er sich vorstellen und Informationen bereitstellen kann.¹⁸

3.3 Das Subsidiaritätsnetzwerk

Seit seiner Gründung widmet der AdR der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips besondere Aufmerksamkeit.¹⁹ Entsprechend der Geschäftsordnung des AdR sollen alle Stellungnahmen des AdR explizit eine Aussage zur Einhaltung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beinhalten. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 hat er die Befugnis, gegen vermutete Verstöße gegen dieses Prinzip Klage beim EuGH zu erheben. Von diesem neuen, sehr weit reichenden Recht hat der AdR bis Ende Februar 2011 keinen Gebrauch gemacht. Bedeutsamer für die tägliche Arbeit des AdR als das neue Klagerecht sind die Informationsvermittlung zu diesem Thema und die Vernetzung der mit Subsidiaritätsfragen befassten regionalen und lokalen Akteure. Hierzu wurde ein Subsidiaritätsnetzwerk eingerichtet, dem im Februar 2011 insgesamt 128 regionale und lokale Akteure angehörten, davon 34 Landtage, Parlamente oder Vertretungen von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, 27 Regierungen aus derartigen Regionen, 32 lokale oder regionale Behörden ohne Gesetzgebungs-

18 Siehe hierzu http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_de.htm. (28.03.2011).

19 *Committee of the Regions: Activities/Subsidiarity monitoring*, siehe: <http://www.cor.europa.eu/pages/CoRatWorkTemplate.aspx?view=folder&id=edb25d95-d57d-416c-bf4c-df9427c75255&sm=edb25d95-d57d-416c-bf4c-df9427c75255>, (13.04.2011).

gewalt sowie 28 regionale oder lokale Vereinigungen, vier nationale Delegationen des AdR und drei nationale Versammlungen.²⁰

Ziel dieses Netzwerks ist die Erleichterung der Mitwirkung von regionalen und lokalen Akteuren an der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes. Zu besonders bedeutsamen EU-Vorhaben werden Stellungnahmen der angeschlossenen Partner abgefragt und wechselseitig zur Verfügung gestellt. Vor allem lokale und regionale Behörden ohne größeren Verwaltungsapparat können hiervon profitieren. Der Vizepräsident des AdR, Ramón Luis Valcárcel Siso (ES/EVP), wurde zum politischen Koordinator des Netzwerks benannt. Seine Aufgabe ist es, politische Impulse zu geben und dem Präsidium über die Arbeiten Bericht zu erstatten.

Im März 2011 wurde dem AdR-Präsidium erstmals ein – künftig jährlich zu erstellender – Subsidiaritätsbericht mit einem Umfang von 22 Seiten vorgelegt, dem zahlreiche Anlagen beigelegt waren.²¹ Diesem Bericht ist zu entnehmen, dass im Zeitraum September 2009 bis Dezember 2010 von 64 analysierten Stellungnahmen 45 einen Bezug zu den Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit aufwiesen, zwölf davon mit einer expliziten Bewertung der Einhaltung dieser Prinzipien. Die Stellungnahmen ohne einen derartigen Bezug waren zumeist Positionsfestlegungen zu allgemeineren Fragen wie Erweiterung oder internationaler Politik. In keinem Fall wurde eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips festgestellt. Hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsprinzips wurden lediglich in einem Fall Bedenken angemeldet. Dies betraf die Stellungnahme zur Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung.²² Darin missbilligt der AdR den Vorschlag der Kommission, „[...] die Mitgliedstaaten bei Nichteinhaltung der Vorschriften mit einer Aussetzung der im Rahmen der Kohäsionspolitik, der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Fischereipolitik erfolgenden Finanzhilfen zu belegen, da er das Prinzip der Verhältnismäßigkeit vollkommen ignoriert und von ihm hauptsächlich Regionen mit Entwicklungsrückstand betroffen sind, die kofinanzierte Programme dringend benötigen, um ihren strukturellen Nachteilen zu begegnen.“²³

3.4 Durchführung von Foren

Zu besonders wichtigen Themen und Fragestellungen organisierte der AdR im Berichtszeitraum eine Reihe von Foren für Verwaltungsfachleute aus den EU-Institutionen und aus den Regionen und Kommunen sowie für Wissenschaftler, Journalisten und Ver-

20 *Committee of the Regions*: List of Partners, The CoR Subsidiarity Monitoring Network, siehe: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners%20-%20EN%20-%2029%20July%2010.pdf>, (13.04.2011).

21 *Committee of the Regions*: Subsidiarity Annual Report 2010, abrufbar unter: http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Subsidiarity%20Annual%20Report%202010_cdr57_11_en.pdf, (13.04.2011).

22 Ebenda S. 6 sowie die Stellungnahme des AdR vom 1./2. Dezember 2010 „Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“, in: Amtsblatt C 42 vom 10. Februar 2011, S. 19 – 22.

23 Ebenda, Ziffer 11, S. 20.

treter der Zivilgesellschaft.²⁴ So fand am 13. April 2010 in Brüssel das Forum „Europas Makroregionen: Integration durch territoriale Zusammenarbeit“ statt. Politiker, Verwaltungsfachleute sowie andere Experten und Betroffene aus den bestehenden und in der Gründung begriffenen Makroregionen waren aufgefordert, die Chancen der neuartigen Zusammenschlüsse zu diskutieren. Dabei erfolgte eine Konzentration auf die drei Großräume Baltische See, Donau und Nordsee/Ärmelkanal. Dieses Zusammentreffen ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Kommission die Absicht bekundete, „funktionalen Räumen“ in der nächsten Förderperiode größeres Gewicht beizumessen. In dem Forum wurde u. a. die Frage behandelt, ob Makroregionen besondere Vorteile im Hinblick auf wirtschaftliche und ökologische Entwicklung bieten können. Von besonderem Interesse war auch die Frage, ob Makroregionen künftig im Rahmen der EU-Förderung besonders berücksichtigt werden sollten. Bisher vertritt die Kommission die Auffassung, dass für derartige Zusammenschlüsse keine Extramittel zur Verfügung gestellt werden sollten.

Das Forum „Lokale und regionale Antworten auf Armut und soziale Ausgrenzung“ fand am 8. Juni 2010 in Brüssel statt; es stand im Zusammenhang mit dem Europäischen Jahr zum gleichen Thema. Auf Einladung des AdR diskutierten 200 Experten die Problematik und befassten sich mit 24 lokalen Projekten. Dabei ging es um drei Fragestellungen: Wie können lokale Sozialdienste offener für die Allgemeinheit gestaltet werden? Wie können die Betroffenen besser in den Arbeitsmarkt integriert werden? Wie können die Menschen sowohl in Ballungsgebieten als auch im ländlichen Raum stärker in das soziale Leben einbezogen.

Ein am 30. November 2010 durchgeführtes Forum war der Bedeutung des Binnenmarktes für Europas Regionen und Städte gewidmet. Die Vollendung des Binnenmarkts zu Beginn des Jahres 1992 wurde als Anlass für diesen Rückblick genommen. Nach Auffassung der Veranstalter ist offensichtlich, dass die Binnenmarktstrategie überdacht werden muss, um im Interesse der Bürger die Vorteile vollständig ausschöpfen zu können. Die Kommission hat im Oktober 2010 ein neues Binnenmarktpaket vorgelegt, dessen Chancen und Risiken aus regionaler und kommunaler Sicht bewertet wurden. Dabei ging es u. a. um öffentliche Dienstleistungen, Verkehrs- und Energiepolitik und grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung einer Stellungnahme des AdR zu diesem Kommissionsvorschlag wurden zehn grenzüberschreitende Projekte von Experten vorgestellt und bewertet.

Ein weiteres Forum befasste sich am 26. Januar 2011 mit den Vorbereitungen auf das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit 2011 auf regionaler und lokaler Ebene. Besonders gelungene Beispiele wurden vorgestellt und im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit diskutiert. Parallel zur gleichzeitigen AdR-Plenartagung trafen sich 200 regionale und lokale Experten und Fachleute aus den Nichtregierungsorganisationen.

24 Siehe hierzu: *Committee of the Regions: Activities and Events*, unter: <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?id=94107540-b5c3-4f29-973a-3a3450577a20>, (13.04.2011).

4. Ausblick

Auch im Berichtsjahr ist der AdR seiner vertraglichen Verpflichtung der Beratung der Kommission und zunehmend auch des Europäischen Parlaments zu Gesetzgebungsvorhaben der EU vollumfänglich nachgekommen. Darüber hinaus hat er weit reichende Aktivitäten zur Vernetzung von Regionen und Kommunen mit gleich gerichteten Interessen entwickelt. Als besonders erfolgreich haben sich dabei die zusammen mit der Generaldirektion „Regio“ der Kommission jährlich im Oktober durchgeführten „Open Days“ erwiesen.

Negativ zu vermerken ist die Tatsache, dass es dem AdR nicht gelungen ist, im Hinblick auf seine eigene künftige Zusammensetzung einvernehmlich einen Vorschlag zu entwickeln, der von der Kommission und nachfolgend auch vom Rat hätte übernommen werden können.²⁵ Im Vertrag von Lissabon wird die Höchstzahl der Mitglieder auf 350 festgelegt, ohne dass präzisiert worden wäre, wie viele Mandate jeder nationalen Delegation zustehen sollten. Die hier genannte Höchstzahl von 350 würde bereits mit dem Beitritt von Kroatien überschritten. Die mit Mehrheit beschlossene Empfehlung ist aus Sicht der bevölkerungsreicheren EU-Staaten kaum akzeptabel. Durchgesetzt hatte sich im Plenum die Interessenvertretung der kleineren und mittleren EU-Staaten, die ein Erstarren der Delegationen aus den fünf größeren EU-Staaten zu ihren Lasten befürchteten. Deshalb wurde in der während des Oktoberplenums 2010 verabschiedeten Empfehlung der bisherige Verteilungsschlüssel weitgehend beibehalten. Vor allem die deutsche Delegation hatte auf einen Zugewinn über die bisherigen 24 Sitze hinaus gehofft.

Nunmehr ruhen die Erwartungen auf der Kommission, die hier über das Vorschlagsrecht verfügt. Seit Ende Februar 2011 liegt den vier großen nationalen Delegationen des AdR ein unveröffentlichtes Schreiben des für die interinstitutionellen Beziehungen zuständigen Kommissars Šefčovič vor, in dem dieser darlegt, die Kommission habe die Debatte im AdR intensiv verfolgt. Sie müsse jedoch zur Kenntnis nehmen, dass der AdR mit einer großen Mehrheit das Prinzip der demographischen Proportionalität für seine zukünftige Sitzverteilung zurückgewiesen habe. Die Empfehlung des AdR sei für die Kommission zwar nicht bindend, doch sei es für sie sehr problematisch, diese klar definierte Position der betroffenen Institution zu ignorieren. Allerdings müsse der Rat am Ende des Verfahrens in dieser Angelegenheit einstimmig entscheiden. Šefčovič teilt dem AdR in seinem Schreiben abschließend mit, dass die Kommission in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge alles tun werde, damit die lokalen und regionalen Interessen im AdR angemessen repräsentiert würden.

25 Siehe hierzu *Leitermann, Walter* 2010: Streit über künftige Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen: Ausschuss unfähig zur Reform, in: Europa kommunal, Heft 6/2010, S. 28-29, verfügbar unter http://www.europaesche-bewegung.de/fileadmin/files_ebd/pdfs/Leitermann_AdR.pdf, (3.05.2011).

8. Rezensionen

Politikverflechtung zwischen Gemeinschaftsaufgaben, Föderalismusreform I und EU-Entscheidungsfallen: eine Sammelrezension zu drei Neuerscheinungen

Dominic Heinz

Margit Seckelmann, Stefan Lange und Thomas Horstmann (Hrsg.) 2010: Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Analysen und Erfahrungen, Baden-Baden: Nomos Verlag.

Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler (Hrsg.) 2010: Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gerda Falkner (Hrsg.) 2011: The EU's Decision Traps. Comparing Policies, Oxford: Oxford University Press.

Die Theorie der Politikverflechtung feiert im Jahr 2011 ihren 35sten Geburtstag. Jedoch prägt das Thema Politikverflechtung nach wie vor die deutsche Politikwissenschaft, so dass sie in drei aktuellen Sammelbänden thematisiert wird. Vor allem in der Vergleichenden Politikwissenschaft findet sich Politikverflechtung in Analysen zu Institutionen und Politikfeldern.¹ Dabei gilt Politikverflechtung in ihrer ursprünglichen Form als eine Entscheidungsstruktur, die einen politisch administrativen Planungsprozess beeinflusst, der in Policies oder Ergebnisse mündet. Diese Ergebnisse wirken sich wiederum über einen sozialen Rahmen auf die Entscheidungsstruktur aus. Zunächst betrachtete Politikverflechtung die Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen des Bundes an die Länder. Doch bis heute scheint Politikverflechtung generell Bundesstaatlichkeit zu prägen, da sich gesellschaftliche Probleme oft über mehrere territoriale Ebenen hinaus erstrecken und daher eine Koordination und Planung erfordern, die mehrere horizontale und/oder vertikale territoriale Ebenen einschließt. Versucht die politisch-administrative Entscheidungsstruktur, dezentrale Entscheidungseinheiten zu steuern, um Problemerkzeugungstendenzen abzubauen, können ineffiziente oder problemunangemessene Ergebnisse oder Policies entstehen. Unter der Bedingung eines de facto oder de jure existierenden Zwangverhandlungssystems führen ineffiziente Problemlösungen und die Unfähigkeit, die eigenen Entscheidungslogiken zu reformieren, in die „Politikverflechtungsfälle“.

In den drei vorgestellten Büchern geht es um die Gründe, weshalb sich eine solche verflochtene Entscheidungsstruktur entwickelte, ob diese Struktur aus sich heraus etwa durch eine Föderalismusreform reformierbar ist und welche Auswege aus der Politikverflechtungsfälle heraus führen. Die damit angesprochenen Beziehungen zwischen Struktur, Prozess und spezifischem Ergebnis erfordern, Analysen der Institutionen mit

1 Auch in der politikwissenschaftlichen Lehre spielt Politikverflechtung eine bedeutende Rolle. Dies zeigt das hier nicht rezensierte, aber dennoch beachtenswerte Lehrbuch von *Sabinie Kropp* 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden.

Analysen zu Politikfeldern zu kombinieren. Zwei der drei rezensierten Sammelbände befassen sich daher sowohl mit europäischen und deutschen Institutionen, als auch mit Politikfeldern und eines der Bücher beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik.

Das von Seckelmann, Lange und Horstmann herausgegebene Buch widmet sich der Entwicklung der Wissenschafts- und Bildungspolitik zwischen Konvergenz und Entflechtung. In den dicht geschriebenen Beiträgen zeichnen die Autoren ein in gleichem Maße exaktes wie leicht verständliches Bild der spezifischen Gemeinschaftsaufgaben in Wissenschafts- und Bildungspolitik, die zur formellen Einrichtung der Politikverflechtung führte. Hinsichtlich der Gemeinschaftsaufgaben im Allgemeinen ergibt sich das Paradox, dass zwar vor den Föderalismusreformen nicht wenige Akteure ihre gänzliche Abschaffung forderten. Da sie die jüngste Runde der Föderalismusreformen nahezu unbeschadet überstanden haben, scheint der deutsche Föderalismus nicht ohne Gemeinschaftsaufgaben zu funktionieren, wie der Sammelband etwa anhand des Hochschulbaus zeigt. Diese Widersprüchlichkeit macht den Sammelband zu einem aktuellen und sowohl für Interessierte in den Bereichen Wissenschaft und Bildung als auch Föderalismus zu einer interessanten Lektüre, die einen intimen Blick in den deutschen Bundesstaat gewährt. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass sich schon in der Zeit vor den beiden Föderalismusreformen viele Aspekte der Bildungs- und Wissenschaftspolitik mehr in Richtung Wettbewerb und Autonomie entwickelt haben. Doch seit den beiden Föderalismusreformen erscheint es zumindest in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik zu einer „Renaissance“ (S. 80) der Kooperationen in Bund- und Länder-Gremien zur Planung und Implementation von Programmen zu kommen. So etwa durch die neu eingeführten Gemeinschaftsaufgaben zum Leistungsvergleich im Schulbereich und bei den öffentlichen Verwaltungen, sowie bei der Nutzung von IT-Netzwerken im Artikel 91 des Grundgesetzes. Im Hinblick auf Politikverflechtung hieße dies, dass Bund und Länder auch nach den Föderalismusreformen verflochten sind, aber anders als vor den beiden vorangegangenen Reformen.

Das von Gerda Falkner herausgegebene Buch bezieht sich auf Institutionen und Politikfelder der Europäischen Union, von Blumenthal und Bröchler befassen sich schwerpunktmäßig mit Politikfeldern und Institutionen im deutschen Bundesstaat. Dabei stellen von Blumenthal und Bröchler die Föderalismusreform I in eine übergeordnete theoretische Perspektive. Diese Perspektive umfasst sowohl einen engen Verfassungsbegriff, der einzelne Verfassungsänderungen des Verfassungstextes systematisch erfasst. Ebenso umfasst die theoretische Perspektive mit Föderalismus- und Bundesstaatsreformen einen weiten Verfassungsbegriff, der auf die politischen und sozialen Spielregeln, die dem politischen Prozess vorgelagert sind, abzielt. Aus dieser theoretischen Perspektive heraus zielte die dem Sammelband vorangegangene Tagung und daher wohl auch der Sammelband selbst auf eine Diskussion von „...Bedingungen für das Gelingen oder Scheitern von Verfassungsreformen im internationalen Vergleich...“ (S. 7). Dieses ambitionierte Ziel erreicht der Sammelband allerdings nicht, so werden beispielweise keine Indikatoren oder Dimensionen für eine Messung von Erfolg oder Scheitern betrachtet. Dafür zeigt der Sammelband aufschlussreiche Einblicke und Facetten zur Föderalismus-

reform I, die es schwierig machen, einen klaren Erfolg oder Misserfolg festzustellen. Die Autoren tragen nach der erfolgten Reform erste empirische Grundlagen im Allgemeinen, zum Beispiel zur Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen, und im Besonderen, zum Beispiel für die Umwelt- sowie der Wirtschafts- und Sozialpolitik, zusammen. Die Autoren unterziehen das empirische Material einer gründlichen Auswertung und ermöglichen dem Leser damit einen exakten Überblick für eine Bilanz der Föderalismusreform I. Die Aktualität (die Reform trat 2006 in Kraft, die Konferenz fand im Jahr 2008 statt und der Sammelband erschien 2010) und der Fokus auf die empirische Fundierung haben zur Folge, dass der Sammelband die zweite Stufe der Föderalismusreform, die zwischen März 2007 und März 2009 verhandelt wurde, nicht eigenständig betrachtet und nur im Nachgang als ein Anhängsel zur Föderalismusreform I behandelt. Im Ergebnis halten die Herausgeber fest, dass sich historisch gewachsene Charakteristika wie etwa Gemeinschaftsaufgaben oder die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen des kooperativen Föderalismus nicht wegreformieren lassen und dass gleichzeitig mit der neuen Abweichungsgesetzgebung Ansätze für eine neue Balance zwischen Bund und Länder sichtbar werden. Damit folgt die Föderalismusreform I dem klassischen Paradigma der Politikverflechtung. Dahinter steht die nicht explizit aufgeworfene aber dennoch berechtigte Frage, ob sich verflochtene Entscheidungsstrukturen intentional in eine von der Politik vorgegebene Richtung steuern lassen. Noch vor der Föderalismusreform I erschien eine Entflechtung der Entscheidungsstrukturen als die durch die Politik vorgegebene Richtung. Doch nach der Föderalismusreform I bezweifelt der Sammelband die Umsetzung dieses Ziels. Im Ergebnis stimmt damit die Bewertung der Föderalismusreform I mit dem Tenor des Sammelbandes von Seckelmann, Lange und Horstmann überein. Der Sammelband von Gerda Falkner setzt sich das Ziel, Mittel und Wege in die Politikverflechtungsfalle hinein und aus der Politikverflechtungsfalle heraus zu untersuchen (S. 1). Darüber hinaus strebt der Sammelband an, Theorien weiter zu entwickeln und die Entwicklung der Politikfelder der Europäischen Union empirisch nachzuzeichnen. Theoretische Innovationen liefert der Sammelband hauptsächlich in drei Auswegen aus der Politikverflechtungsfalle. Zunächst ermöglichen Änderungen in der Entscheidungsregel Wege aus der Politikverflechtungsfalle, in dem etwa statt einstimmiger Entscheidungen andere Vertragsbestimmungen mit qualifizierter Mehrheit als rechtliche Grundlage gewählt werden. Weiterhin können innerhalb dieses Punktes horizontale und vertikale Arenenverschiebungen etwa vom Ministerrat zu den Sozialpartnern oder vom Ministerrat zu technokratischen Gremien Wege aus der Politikverflechtungsfalle führen. In einem zweiten Punkt können sich die Opportunitätsstrukturen der Verhandlungsprozesse ändern, in dem etwa ein öffentlicher Diskurs stattfindet oder die Europäische Kommission oder der Europäische Gerichtshof Gemeinschaftsrecht anders interpretieren. Schließlich sind unpolitische Entscheidungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes unter Umgehung des Ministerrats ein dritter Weg aus der Politikverflechtungsfalle. Neben diesen für die Europäische Union spezifischen Wegen, nennt der Sammelband weiterhin die schon aus der bestehenden Theorie der Politikverflechtung bekannten Wege, um der Politikverflechtungsfalle zu entgehen, wie etwa die Reduktion des Konfliktniveaus oder der An-

zahl der Verhandlungspartner, Paketlösungen, Kompensationszahlungen, externe Schocks wie zum Beispiel die BSE-Krise sowie Sozialisations- und Lernprozesse. Der Leser profitiert von der Synthese der politikfeldspezifischen Expertise der Autoren mit einer theoriegeleiteten Konzeption der Herausgeberin und der Beiträge von Fritz Scharpf und Arthur Benz. Dem Sammelband gelingt damit eine ausgewogene Mischung aus Institutionen- und Politikfeldanalyse, welche nichts desto trotz auf Mechanismen aus EU-Entscheidungsfallen fokussiert. Der Band betrachtet etwa klassische Politikfelder der EU, wie die Gemeinsame Agrarpolitik oder den Binnenmarkt, sowie den Wandel der unterschiedlichen Ergebnisse in diesen Politikfeldern im Verlauf der Zeit. Neben den seit den Anfängen der europäischen Integration bestehenden Politikfeldern widmet sich der Sammelband auch Ergebnissen neuerer Politikfelder, wie der Energiepolitik oder der Finanzmarktregulierung.

„Multi-level Governance“: ein neues Handbuch zum Stand der Forschung

Martin Große Hüttmann

Henrik Enderlein, Sonja Wälti und Michael Zürn (Hrsg.) 2010: *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham und Northampton.

Auf dem Umschlag des Buches ist ein Schwarz-Weiß-Foto zu sehen, auf dem eine „Mall“ abgebildet ist: Man sieht viele Rolltreppen und Aufzüge, die Kunden und Passanten bequem zu den unterschiedlichen Ebenen des Einkaufszentrums führen. Dieses Foto steht sinnbildlich für das Thema des Handbuches – „Multi-level Governance“ oder „Regieren über mehrere Ebenen hinweg“. Dieses Konzept hat seit den 1990er Jahren viele Anhänger (und freilich auch Kritiker) in der Politikwissenschaft gefunden, es wird aber auch in vielen benachbarten Disziplinen rezipiert. Es liefert – vereinfacht ausgedrückt – einen anschaulichen analytischen Begriff für eine Politik in einer komplexen und interdependenten Welt.¹ Das Konzept versucht, die seit langem diskutierten Phänomene von „Politikverflechtung“ (Scharpf), unklaren Kompetenzabgrenzungen und spezifischen Formen der politischen Steuerung in Mehrebenensystemen bzw. Föderalstaaten auf einen analytischen Begriff zu bringen. Das „Handbook on Multi-level Governance“ bildet den aktuellen Stand der Forschung zu diesen Themen ab. Den Herausgebern Henrik Enderlein, Sonja Wälti und Michael Zürn sowie den Autoren und Autorinnen gelingt es in überzeugender Weise, das Thema in seiner inhaltlichen und methodischen Breite und Tiefe abzubilden. In ihrem einführenden Beitrag verweisen die Herausgeber zu Recht auf die ältere Föderalismusforschung aus den 1960er Jahren, für die etwa Carl J. Friedrich („Trends of Federalism in Theory and Practice“, 1968) steht, der mit seinem „dynamischen“ Föderalismuskonzept heute immer noch sehr lesenswert ist. In über 30 Einzelbeiträgen werden dem Leser im vorliegenden Handbuch die unterschiedlichen Bereiche in knappen Übersichten nahe gebracht; das Handbuch ist in sechs Hauptteile untergliedert. Nach einer kurzen Einführung werden in einem ersten Teil die analytischen Zugänge zum Thema präsentiert; neben zwei schon anderweitig veröffentlichten Beiträgen (Hooghe/Marks und Scharpf) finden sich darüber hinaus ebenso lesenswerte Darstellungen von Benny Geys und Kai A. Konrad, Frederick Mayer und Michael Zürn. Der zweite Teil des Handbuches beschäftigt sich mit „Multi-level Governance“ im innerstaatlichen Kontext; hier werden u. a. die Rolle von Zweiten Kammern (Wilfried Swenden), von „Mehrebenen-Parteienwettbewerb“ (Charlie Jeffery) oder auch die spezifischen Formen von „Multi-level Governance“ im Schweizer und im deutschen Föderalismus erörtert (Dietmar Braun). In Teil III diskutieren Markus Jach-

1 Vgl. dazu auch *Große Hüttmann, Martin* 2010: Multi-level Governance – Mehr als ein Begriff und weniger als eine Theorie? Eine Sammelrezension zu drei Neuerscheinungen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden 2010, S. 482-484.

tenfuchs, Arthur Benz, Simon Hix, Berthold Rittberger und Michael W. Bauer und Tanja A. Börzel das Thema in seinen Bezügen zur Europäischen Union. Die restlichen drei Hauptkapitel des Handbuches zeigen noch weitere Perspektiven auf: „Comparative Regionalism“ (Alberta Sbragia), „Global Governance“ (u. a. Christoph Humrich, Bernhard Zangl, Anne-Marie Slaughter); aber auch verschiedene Politikfelder, in denen der Mehrebenencharakter besonders zum Tragen kommt, werden in Einzelbeiträgen analysiert (u. a. Sozial-, Umwelt und Wirtschaftspolitik). Das Handbuch liefert somit einen breit angelegten und sehr überzeugenden Überblick über ein politikwissenschaftliches Forschungsgebiet, auf dem – obwohl der Begriff „Multi-level Governance“ längst fest etabliert ist – noch viele wissenschaftliche „Rätsel“ zu lösen sind.

Die Autoren

Prof. Dr. Gabriele Abels: Professorin für die Politischen Systeme Deutschlands und der EU sowie Europäische Integration, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Elisabeth Alber, Dott.ssa: Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen (EURAC), Bozen.

Prof. Dr. Jörg Bogumil: Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum.

Dr. Katrin Böttger: stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin; Lehrbeauftragte, Universität Leipzig.

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger: Direktor, Institut für Föderalismus, Innsbruck; Direktor, Vorarlberger Landtag, Bregenz; Mitglied des Staatsgerichtshofes, Fürstentum Liechtenstein, Vaduz.

Matthias Chardon, M.A.: Teamkoordinator „Europäischer Forschungsraum“, EU-Büro des BMBF im Projektträger des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e.V., Bonn.

Dr. Claus-Peter Clostermeyer: Ministerialdirigent; Leiter, Politische Abteilung der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund, Berlin.

Prof. Dr. César Colino: Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Spanische Fernuniversität, Madrid.

Dr. Dörte Diemert: Referentin, Deutscher Städtetag, Berlin und Köln.

Dipl.-VwWirt (FH) Florian Domansky, M.A: Leiter, Europabüro der baden-württembergischen Kommunen, Brüssel.

Dipl.-Verw.Wiss. Falk Ebinger: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum.

Dr. Annegret Eppler, Ass. iur.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Habilitandin, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Astrid Exo: Oberregierungsrätin; Referentin für Inneres, Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund, Berlin.

Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle: Senior Researcher, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung der Europäischen Akademie Bozen (EURAC); freischaffende Konferenzdolmetscherin, Bozen.

Johannes Fritz, M.A.: Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen.

Dr. Patricia Graf: Projektleiterin, Institut für Gründung und Innovation (BIEM CEIP), Universität Potsdam.

Dr. Mireia Grau Creus: Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

Dr. Stephan Grohs: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.

Dr. des. Martin Große Hüttmann: Akademischer Oberrat, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen; Vorstandsmitglied Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen.

MMag. Dr. Christian Gsodam, M.A.: Berater des Generalsekretärs, Ausschuss der Regionen der Europäischen Union, Brüssel.

Prof. Dr. Ines Härtel: Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungs-, Europa-, Agrar- und Umweltrecht, Juristische Fakultät, Ruhr-Universität Bochum.

Prof. Dr. Volker Haug: Ministerialrat, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg; Honorarprofessor, Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht, Universität Stuttgart.

Dominic Heinz, MA/M.A.: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, DFG-Projekt „Muster der Verfassungsreform von föderalen Strukturen“, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität, Darmstadt.

Dr. Holger P. Hestermeyer, LL.M. (Berkeley), attorney at law (NY): Leiter, Otto Hahn Gruppe „Diversität und Homogenität“, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

Dr. Tobias Hoymann: Streitkräfteunterstützungskommando, Köln.

Dr. Jarosław Jańczak: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Collegium Polonicum, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder); Adam Mickiewicz Universität, Poznan.

Prof. Dr. Charlie Jeffery: School of Social and Political Science, University of Edinburgh.

Prof. Dr. Wolfgang Kerber: Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Philipps-Universität Marburg.

Stephan Klinkenberg, M.A.: Lehrkraft für politische Bildung, Bayerische Bereitschaftspolizei, Eichstätt.

Prof. Dr. Sabine Kropp: Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann: Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

PD Dr. Olaf Leiße: Vertretung der Professur für Europäische Studien, Institut für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Prof. Dr. Hartmut Marhold: Directeur général, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza.

Thomas Meier, MLaw: Wissenschaftlicher Assistent, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Freiburg i.Ue.

Ute Müller: Ministerialrätin; Leiterin des gemeinsamen Sekretariats der Ausschüsse für Fragen der Europäischen Union, für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung, sowie Geschäftsführerin der Europakammer, Bundesrat, Berlin.

Prof. Dr. Ursula Münch: Professorin für Innenpolitik und Vergleichende Regierungslehre, Institut für Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr München.

Prof. Dr. Klaus-Jürgen Nagel: Professor für Politische Theorie und Vergleichende Politikwissenschaft, Fakultät für Politik- und Sozialwissenschaften, Universität Pompeu Fabra, Barcelona.

Dr. Renate Reiter: Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Lehrgebiet III „Politikfeldanalyse“, Institut für Politikwissenschaft, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, FernUniversität Hagen.

Dr. Gerald G. Sander, M. A., Mag. rer. publ.: Rechtsanwalt, Kanzlei Baumann, Sasdi & Sander, Stuttgart; Lehrbeauftragter, Universitäten Tübingen, Hohenheim, Pilsen, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen.

Prof. Dr. Annette Schavan: Bundesministerin für Bildung und Forschung, Mitglied des Deutschen Bundestages, Berlin.

Karen Schlüter, Ass. iur., Maître en droit (Paris X-Nanterre): Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Dr. Otto Schmuck: Leiter, Europa-Abteilung, Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union, Berlin; Leiter, Arbeitskreis „Europa“, Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz, Mainz.

Dr. Carsten Schymik: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsgruppe EU-Integration, Berlin.

ao. Univ. Prof. Mag. Dr. Gilg Seeber: Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck.

Julian Siegl, M.A., M.E.S.: Doktorand, Europäisches Hochschulinstitut Florenz.

Gerhard Stahl: Generalsekretär, Ausschuss der Regionen der Europäischen Union, Brüssel.

Andreas Stöckli, MLaw: Rechtsanwalt; Doktorand, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Freiburg i.Ue.; Gastforscher, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

Prof. Dr. Roland Sturm: Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen; Geschäftsführender Vorstand, Zentralinstitut für Regionenforschung, Universität Erlangen-Nürnberg.

Dr. Hans Martin Tschudi: Rechtsanwalt, Basel; Lehrbeauftragter, Universität St. Gallen und Universität Strasbourg.

Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann: Abteilung für Finanzwissenschaft, Philipps-Universität Marburg; Mitglied, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.