

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Roland Sturm

Föderalismus

3. Auflage



Nomos

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

**Lehrbuchreihe für Studierende der Politikwissenschaft
an Universitäten und Hochschulen**

Wissenschaftlich fundiert und in verständlicher Sprache führen die Bände der Reihe in die zentralen Forschungsgebiete, Theorien und Methoden der Politikwissenschaft ein und vermitteln die für angehende WissenschaftlerInnen grundlegenden Studieninhalte. Die konsequente Problemorientierung und die didaktische Aufbereitung der einzelnen Kapitel erleichtern den Zugriff auf die fachlichen Inhalte. Bestens geeignet zur Prüfungsvorbereitung u.a. durch Zusammenfassungen, Wissens- und Verständnisfragen sowie Schaubilder und thematische Querweise.

Roland Sturm

Föderalismus

3., umfassend aktualisierte Auflage



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-7786-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-2191-2 (ePDF)

3. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

1	Theoretische und systematische Grundlagen	7
1.1	Bundesstaat – Staatenbund	7
1.2	Zentrale Begründungen für Föderalismus/Föderalismus und Demokratie	8
1.3	Formen des Föderalismus	15
1.4	Wettbewerbsföderalismus	23
1.5	Politikwissenschaftliche Zugänge in der Föderalismusforschung: der “normative” und der “positive” Ansatz	28
2	Institutionelle Merkmale des Föderalismus	31
2.1	Föderalismus und Verfassungspolitik	31
2.2	Kompetenzverteilung und Mehrebenenpolitik	39
2.3	Die Beteiligung der Gliedstaaten an der Bundesgesetzgebung: Zweite Kammern und Vermittlungsverfahren	45
2.4	Die Bedeutung von Landesparlamenten im Exekutivföderalismus	69
2.5	Die Kommunen im deutschen Föderalismus	75
3	Finanzverfassung	81
3.1	Steuerpolitik	81
3.2	Konnexitätsprinzip	87
3.3	Staatsausgaben	88
3.4	Finanzausgleich	90
3.5	Staatsverschuldung	100
3.6	Finanzbeziehungen im Föderalismus	108
4	Politische Willensbildung	111
4.1	Direktdemokratische Verfahren	112
4.2	Wahl- und Regierungssysteme	120
4.3	Parteienwettbewerb und Regierungsbildung	130
4.4	Politische Karrieren	143
5	Föderalismus in der Kritik – Reformdebatten und drei Föderalismusreformen	149
5.1	Probleme des deutschen Föderalismus	149
5.2	Die Föderalismusreform I	153
5.3	Die Föderalismusreform II	167
5.4	Die Föderalismusreform III	171
5.5	Nach der Reform ist nicht vor der Reform	172
6	Dezentralisierung – die Alternative zum Föderalismus in Europa?	173
6.1	Ursachen beziehungsweise Auslöser von Dezentralisierung	174
6.2	Formen der Dezentralisierung	175
6.3	Dezentralisierungsprozesse in Europa	177
6.4	Fazit	193
	Weiterführende Literatur	199
	Stichwortverzeichnis	213
	Personenverzeichnis	215

1 Theoretische und systematische Grundlagen

Zusammenfassung

Dieses Kapitel legt die Basis zum Verständnis der folgenden Kapitel. Im Zusammenhang mit dem Thema "Föderalismus" stellen sich eine Reihe grundlegender Fragen, die in diesem Abschnitt einleitend erörtert werden. Hierbei geht es vor allem um die Spannweite der Ausgestaltung des Föderalismus zwischen den Polen Bundesstaat und Staatenbund, um die Begründungsmöglichkeiten für föderale Systeme sowie um die Frage nach dem Verhältnis von Demokratie und Föderalismus. Abschließend werden Formen des Föderalismus analysiert und die beiden unterschiedlichen Zugänge der Politikwissenschaft zur Föderalismusanalyse gegenüber gestellt.

1.1 Bundesstaat – Staatenbund

Hinsichtlich der Staatsorganisation föderaler Ordnungen kann zwischen Bundesstaat und Staatenbund unterschieden werden. Von einem Staatenbund sprechen wir, wenn sich souveräne Staaten durch einen völkerrechtlichen Vertrag zusammenschließen. Gemeinsam ist diesem Zusammenschluss in der Regel die Vertretung und Verteidigung des Staatenbundes nach außen. Die am Staatenbund (Föderation) beteiligten Länder bleiben in inneren Angelegenheiten aber weitgehend autonom und haben ein Recht auf Austritt.

Bei einem Bundesstaat handelt es sich demgegenüber um ein Zusammenwirken von Gliedstaaten im Rahmen einer gemeinsamen Verfassung. Im Unterschied zur Föderation gilt im Föderalismus in der Regel: Bundesrecht bricht Landesrecht, aber auch, dass der Bund zu einem, den Willensbildungsprozess seiner Glieder schonenden Verhalten angehalten ist. Um von einem Bundesstaat sprechen zu können, müssen eine Reihe von Anforderungen erfüllt sein, deren Ausgestaltung im Einzelfall jedoch beträchtlich variieren kann, wie die von uns vorgestellten Beispiele zeigen werden. Zu den Mindestanforderungen an Bundesstaatlichkeit gehören die Gliederung des Staates in territoriale Einheiten, die Teilhabe der Gliedstaaten an der Willensbildung des Zentralstaats, eine finanzielle Eigenständigkeit der Gliedstaaten, damit diese in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen, sowie eigene Entscheidungskompetenzen der Gliedstaaten.

1 Theoretische und systematische Grundlagen

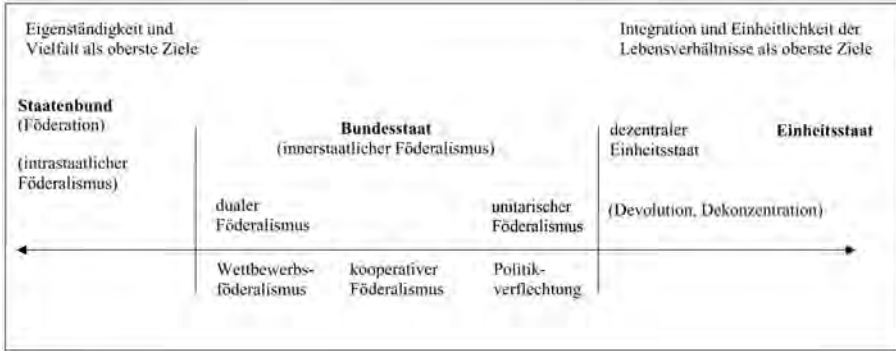


Abbildung 1: Ziele und Ausprägungen des Föderalismus

1.2 Zentrale Begründungen für Föderalismus/Föderalismus und Demokratie

Es lassen sich sechs Begründungen für föderale Ordnungen unterscheiden, die in unterschiedlichen Kombinationen für alle föderal organisierten Staaten gelten. Es handelt sich hierbei um ethische, demokratietheoretische, geographische, historische, ökonomische und ethnisch-soziale Argumentationsmuster.

Aus *ethischer Sicht* ist der Föderalismus eine Form der Ausgestaltung des sogenannten *Subsidiaritätsprinzips*. Dieses Prinzip (lateinisch *subsidium ferre* = Hilfestellung leisten) lässt sich auf die katholische Soziallehre zurückführen (ausführlich *Golembowski* 2015). Im Mittelpunkt des Subsidiaritätsgedankens steht der Grundsatz größtmöglicher Selbstverantwortung und Entfaltung des Individuums sowie der Erhalt der Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten gegenüber dem Staat. In die Praxis übersetzt bedeutet das Subsidiaritätsprinzip, dass eine höhere gesellschaftspolitische Ebene nur dann eine Aufgabe übernimmt, wenn die untere Ebene diese nach eigenem Bekunden nicht mehr erfüllen kann und die höhere Ebene in der Lage ist, diese Aufgabe besser zu erfüllen. Auf den Föderalismus übertragen heißt das, dass der Zentralstaat nur dann Aufgaben übernimmt, wenn die Gliedstaaten durch deren Wahrnehmung überfordert sind und der Aufgabenwahrnehmung durch die bundesstaatliche Ebene zustimmen.

Das Grundgesetz regelt in seinem Artikel 30: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Der Hinweis auf mögliche Ausnahmeregelungen zuungunsten der Entscheidungsbefugnisse der Länder macht deutlich, wie wichtig es ist, wer festlegt, wann die untere politische Ebene überfordert ist. In Deutschland erfordern Eingriffe in die Kompetenzen der Länder deren Zustimmung im Bundesrat.

Der Artikel 30 des Grundgesetzes erwies sich im politischen Alltag allerdings nicht als „starker“ Artikel. Er konnte den Gesetzgeber, in diesem Fall den Bundestag und den Bundesrat, nicht davon abhalten, immer mehr Kompetenzen von der Länder- auf die Bundesebene zu transferieren (vgl. *Sturm* 2016). Das zentralstaatlich organisierte Prinzip der Soli-

darität erwies sich in der Geschichte der Bundesrepublik als einflussreicher als das Subsidiarität. Weitere Kompetenzen der Länder wurden auf die Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise die Europäische Union übertragen.

EXKURS: Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union. Auch in der EU, die als Staatenverbund noch kein Föderalstaat ist, wurde das Subsidiaritätsprinzip 1992 verankert. Heutige Rechtsgrundlage ist Artikel 5 EUV (Vertrag über die Europäische Union) im Lissabon-Vertrag. Hier heißt es in Artikel 5 (3): „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Interventionen der EU-Kommission, die sich auf diesen Vertragstext berufen, sind schon häufig auf den Widerspruch der Mitgliedstaaten und ihrer Gliedstaaten, zum Beispiel der deutschen Länder, gestoßen. Die Feststellung, wann die Unionsebene politische Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser erreichen könne als die Mitgliedstaaten, bleibt umstritten, weil sie in der Praxis in erster Linie von der übergeordneten politischen Ebene getroffen wird. Das zeigt, dass das Subsidiaritätsprinzip in föderalen Gemeinwesen dann am besten gewahrt wird, wenn die jeweils untere politische Ebene ein Vetorecht hinsichtlich der Übertragung ihrer Kompetenzen an die zentralstaatliche Ebene behält.

Dieses Vetorecht wird durch den Vertrag von Lissabon¹ dadurch ausgebaut, dass die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten seit dem 1. Dezember 2009 die Möglichkeit haben, mit Hilfe ihrer nationalen Regierungen beim Europäischen Gerichtshof Klage einzureichen, wenn die Kommission nach Meinung eines Parlaments ihre Kompetenzen überschreitet. In Deutschland hat diese Klagemöglichkeit auch der Bundesrat. Die Kommission ist verpflichtet, ihre Vorschläge für einen Gesetzgebungsakt im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu begründen. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene als auf der mitgliedstaatlichen Ebene erreicht werden kann, muss auf qualitativen und – soweit möglich – quantitativen Kriterien beruhen. Der Vertrag von Lissabon (Protokoll Nr. 2) eröffnet auch die Möglichkeit, dass ein Drittel der nationalen Parlamente² innerhalb von einer Frist von acht Wochen gegenüber den Organen der EU eine begründete Stellungnahme abgeben kann, wonach der Entwurf eines EU-Gesetzgebungsaktes nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Ausdrücklich ist vorgesehen, dass die jeweiligen nationalen Parlamente gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnis (in Deutschland die Landesparlamente) konsultieren. Mit der Stellungnahme werden die EU-Organen gezwungen zu begründen, weshalb sie an einem bestimmten Vorhaben festhalten wollen³.

Das im Lissabon Vertrag so gestärkte Subsidiaritätsprinzip hat den Kompetenztransfer von den Nationalstaaten (und den Ländern) auf die EU-Ebene kaum erschwert. Zwischen 2009 und 2017 wurde nur dreimal ein Einspruch der nationalen Parlamente erfolgreich mobilisiert (vgl. *Cooper* 2019; *Becker* 2013). Fest steht allerdings, dass heute bereits viele Politikfelder in wesentlichen Teilen nach Brüssel übertragen wurden. Deren Status kann mit der neuen Subsidiaritätskontrolle im Lissabon-Vertrag nicht verändert werden. Das Subsidiaritätsprinzip in seiner bisherigen Ausgestaltung hatte auf europäischer Ebene keine umfassendere „Schutzwirkung“ für die Selbstbestimmung der Länder und Regionen in Europa als sein deutsches Pendant für die Garantie der Länderrechte.

1 Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon, Artikel 8.

2 Jedes Land hat für sein Parlament zwei Stimmen. In Deutschland haben je eine Stimme der Bundestag und der Bundesrat. Wenn der Einspruch der nationalen Parlamente Artikel 76, AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Lissabon-Vertrag), also den „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ (Innen- und Justizpolitik) betrifft, beträgt die Schwelle ein Viertel der Parlamente.

3 Zur Einbeziehung der regionalen Ebene in den EU-Mitgliedsländern ausführlich im Auftrag des Ausschusses der Regionen vgl. *Vara Arribas/Bourdin* 2011.

1 Theoretische und systematische Grundlagen

Einschneidend für die zukünftige Aufgabenteilung zwischen dem EU-Mitgliedstaat Deutschland und der EU-Entscheidungsebene war das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2009⁴. Es setzte dem Kompetenztransfer nach Brüssel deutliche Grenzen. Zum einen ist aus der Sicht des BVerfG die EU kein Föderalstaat und kann auch kein solcher werden solange das Grundgesetz gilt. Zum anderen definierte das Gericht einen „unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes“, der sich europäischen Regelungen entzieht. Hierzu zählen Entscheidungen über Krieg und Frieden, über Strafrecht und Polizei, über Einnahmen und Ausgaben, über Bildung, Medien und Religion. Sollte eine Übertragung nach Brüssel dennoch geschehen, kann das Bundesverfassungsgericht anrufen werden. Zudem verpflichtete dieses den Gesetzgeber, die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat bei der Übertragung von Kompetenzen an die EU zu stärken. Dies geschah durch die Neufassung der deutschen Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag im September 2009.

Auch *geographische Zwänge*, das heißt die Größe oder Struktur der Fläche eines Landes, können föderale Ordnungen begründen. Dies trifft vor allem auf große Flächenstaaten wie zum Beispiel die USA, Indien, Kanada, Russland oder Australien zu, in denen zunächst aus rein technischen, aber auch aus demokratietheoretischen Gründen dezentrale (also ortsnähere) Verwaltungseinheiten notwendig sind.⁵ Weshalb aber nicht auf China? Der zentralistische Zugriff der Kommunistischen Partei auf das ganze Land kann alleine die Ablehnung des Föderalismus in China nicht begründen. Auch in der UdSSR⁶ beherrschte die Kommunistische Partei das Land, dennoch hatte dieses formal eine föderale Verfassung. Für chinesische Vorbehalte gegenüber dem Föderalismus spielen vor allem politisch-kulturelle Wertvorstellungen eine Rolle, die ihren Ursprung in historischen Erfahrungen haben. In China wird Föderalismus assoziiert mit der Schwäche und Zersplitterung des Landes im 19. und 20. Jahrhundert, mit den Machtkämpfen regionaler Warlords und ausländischer Dominanz, sowie jüngst dem „Partikularismus“ der moslemischen Uiguren und der Tibetaner (*Dalai Lama*). Allenfalls zeitweise erschien der chinesischen Führung gegenüber Nationalchina (Taiwan) der Gedanke der Föderation nützlich, als „Zwischenstufe“, um die Eingliederung Taiwans in die zentralstaatlichen Herrschaftsstrukturen der Volksrepublik China vorzubereiten. Die Entwicklung in Hongkong hat allerdings gezeigt, dass verhandelte Lösungen, wozu auch der Föderalismus gehört, keine Chance haben.

Aus *historischer Perspektive* bezieht sich der Föderalismus auf den Prozess der Staatswerdung eines Landes. Diese kann sowohl die Form des Übergangs vom Staatenbund zum Bundesstaat als auch des Zusammenschlusses von vorher unabhängigen Staaten annehmen oder aber sich im Wege der Erweiterung eines bestehenden Staatsgebiets durch neue Territorien vollziehen. Beispiele für einen sol-

4 BVerfG, 2BvE 2/08 vom 30.6. 2009.

5 Beispiele für diese Begründung finden sich bei *Madison/Hamilton/Jay* 1788/1987.

6 UdSSR = Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken. Von Russland dominierter Föderalstaat, der am Ende des Kalten Krieges zerbricht. 1991 schließen sich 11 der 15 ehemaligen Sowjetrepubliken zur Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) zusammen. Am 31.12. 1991 löst sich die UdSSR als völkerrechtliches Subjekt selbst auf.

chen *“coming together”-Föderalismus* sind die Schweiz, die Vereinigten Staaten oder Kanada.

Der Föderalismus lässt sich auch *ökonomisch* begründen. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass die regionale wirtschaftliche Entwicklung von dezentralen politischen Entscheidungsstrukturen profitiert, die wiederum ein Kernelement föderaler Ordnungen bilden. Ökonomen haben versucht, empirisch nachzuweisen, dass selbst in Deutschland, es von Land zu Land Unterschiede hinsichtlich der Rolle des Staates in der Wirtschaft gibt, womit auch die wirtschaftlichen Erfolge der Länder korrelieren (*Bertenrath et al.* 2008: 7). Dezentralen politischen Entscheidungsstrukturen wird auch nachgesagt, dass sie ein höheres Maß an öffentlicher Rechenschaftslegung erzwingen. So werden Ressourcen des Staates effizienter eingesetzt und Korruption wird erschwert (ausführlicher *Leßmann/Markwardt* 2010).

Eine weitere wichtige Begründung des Föderalismus liegt in seinem Konfliktlösungspotenzial für *ethnische* oder *soziale Konflikte*: Durch die Einrichtung föderaler Einheiten oder Vorstufen zu solchen können soziale oder ethnische Gruppen regionale Autonomie erlangen. Dies kann durch die Dezentralisierung von früheren Einheitsstaaten geschehen (Beispiele sind Belgien, Spanien oder Großbritannien), durch das Respektieren regionaler Identitäten bei der Staatenbildung (wie in Indien, Kanada oder der Schweiz) oder durch das zusätzliche Einrichten föderaler Einheiten innerhalb bereits bestehender Föderalstaaten (wie in Indien⁷ oder der Schweiz⁸). Belgien wurde 1994 zum Föderalstaat, um die Konflikte zwischen Wallonen und Flamen beizulegen (vgl. *Petersohn* 2013). In Spanien und Großbritannien bestimmen die politischen Erfolge (bzw. Misserfolge wie im Falle Kataloniens) (vgl. *Nagel/Rixen* 2015; *Kraus/Vergés Gifra* 2017) bei der Umsetzung regionaler Autonomie den Weg zu einer Dezentralisierung des Landes. Allerdings bietet das Schaffen föderaler oder dezentraler Ordnungen keine Garantie für die erfolgreiche Lösung ethnischer und sozialer Konflikte: Ohne einen Konsens über politische Spielregeln und Grundwerte scheitert dieses Modell, wie das Beispiel der Auflösung der Tschechisch-Slowakischen Föderation (1989–1992) zeigt (vgl. *Skalnik Leff* 1999). Die Unabhängigkeit ist dann die der Autonomie überlegene Option. Als Konfliktlösungsmechanismus wurde der Föderalismus in Bosnien-Herzegowina (vgl. z.B. *Graf Vitzthum/Mack* 2000) eingesetzt und ist auch Grundlage der Verfassung des Irak (vgl. z.B. *Naeen* 2008). Die Frage, ob der Föderalismus (quasi als Zwischenschritt zur Unabhängigkeit) die Sezession von Landesteilen befördert oder den Zusammenhalt eines Landes stärkt, ist von einer Reihe weiterer Faktoren abhängig, die außerhalb der Möglichkeiten institutioneller Reformen liegen, wie z.B. auch die symbolische Anerkennung territorialer Minderheiten (ausführlicher *Heinemann-Grüder* 2009; *Cameron* 2009; *Basta* 2017).

7 In Indien erhielten in den 1970er Jahren fünf Regionen die Bundesstaatlichkeit, in den 1980er Jahren drei weitere, Anfang 2014 wurde als 29. Bundesstaat Telangana gegründet. Der Prozess der Staatenbildung ist damit noch nicht abgeschlossen.

8 Kanton Jura.

1 Theoretische und systematische Grundlagen

EXKURS: Föderalismus und Sezessionismus. In der Literatur findet sich eine Reihe von Antworten auf die Frage nach den Triebkräften der Sezession. Für alle gibt es konkrete Beispiele. Folgende Zusammenhänge werden vermutet, wobei weder Mehrfachverursachungen auszuschließen sind und wobei im konkreten Falle der relative Stellenwert der genannten Zusammenhänge zu untersuchen ist:

- a) *Die relative Deprivation.* Dahinter versteckt sich der Gedanke, dass mithilfe der Sezession das Problem der zurückbleibenden wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung einer Region gelöst werden soll. In der radikalsten Ausprägung wurde diese These schon 1975 von *Michael Hechter* in einer Publikation formuliert, die mit dem Titel „interner Kolonialismus“ überschrieben wurde. Vor Hechter hatten Marxisten, insbesondere im Hinblick auf die Situation Irlands im 19. Jahrhundert, so argumentiert. Sie haben im 20. Jahrhundert dieses Argumentationsmuster wieder aufgegriffen und beispielsweise auch auf Schottland, Wales (vgl. z.B. *Buchanan* 1968) oder Okzitanien (Südfrankreich) angewandt. Hechter wurde zwar kritisiert, er habe nicht ausreichend definiert, was denn „interner Kolonialismus“ sei. Seine These, dass dieser auf einer „cultural division of labor“ (vgl. *Hechter* 1978) beruhe, also der faktischen Exklusivität besser bezahlter und führender Positionen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik für die Angehörigen einer ethnischen Gruppe, wirkt aber bis heute, beispielsweise bei den walisischen Nationalisten, nach. Dass Unabhängigkeit oder zumindest größere Autonomie die nationale Wohlfahrt erhöhen, sind u.a. Grundannahmen des schottischen Nationalismus (vgl. *Sturm* 1981) und die Erfahrung der westlichen Provinzen Kanadas. Ihr Regionalismus ist nicht nur eine Gegenbewegung zur „Sonderbehandlung“ Québecs, sondern auch ein erfolgreiches Bemühen, die Kontrolle über ihre natürlichen Ressourcen zu verteidigen. Wichtig an der These der relativen Deprivation ist sicherlich, dass sie darauf hinweist, dass der Wunsch nach Sezession kein Ergebnis von Verelendung, also absoluter Deprivation, ist, sondern von relativer Unterentwicklung. Der Wunsch nach mehr Autonomie entsteht aus dem nationalen Vergleich mit erfolgreicheren Regionen bzw. Nationen und nicht aus Verzweiflung über die eigene Lage.
- b) *Die relative Überentwicklung.* Der Wunsch einer Nation/Region, sich aus einem Staatsverband zu befreien, kann auch entstehen, weil diese sich durch ihre Mitgliedschaft im Föderalstaat permanent benachteiligt wähnt. Unter anderem weil sie ärmere Regionen eines Landes mitfinanziert und es entweder keine Möglichkeiten gibt, den finanzpolitischen Status quo zu verhandeln, weil solche Verhandlungen scheiterten oder weil das erreichte Verhandlungsergebnis meist von noch radikaleren Independendisten in Frage gestellt wird. Katalonien in Spanien oder Flandern in Belgien sind hierfür gute Beispiele – ja selbst in einem stabilen und ethnisch in territorialer Hinsicht fast homogenen Föderalstaat wie der Bundesrepublik Deutschland werden Fragen zu den Grenzen föderaler Solidarität gestellt (vgl. z.B. *Scharnagl* 2012).
- c) *Die Verteidigung der eigenen Identität.* Diese wird aus zwei Gründen zur Triebkraft der Sezession: Wenn zum einen die ethnische Identität bedroht wird und wenn diese zum anderen gleichzeitig von der betroffenen Gruppe hoch geschätzt wird, höher beispielsweise als ökonomische Vorteile der Integration in einen multiethnischen Staat. Die Bedrohung nationaler bzw. regionaler Identität kann Ergebnis des Verbots der regionalen Sprache, Religion oder kultureller Traditionen und Manifestationen sein. Die Unterdrückung von Minderheitenkulturen war eine traditionelle Methode des Einheitsstaats beispielsweise in Frankreich, Belgien, dem Vereinigten Königreich oder Spanien, um die politische Homogenisierung durch eine soziale und kulturelle zu ergänzen. Aus Schotten wurden Ende des 19. Jahrhunderts Nordbriten und das Französische wurde alleinige Amtssprache in Belgien. Um den Schritt von der Verteidigung der Gruppenidentität zur Sezession zu gehen – muss eine Menge geschehen, vor allem aber müssen Identitätsunterschiede politisiert werden. Erst die „silent revolution“ (gesellschaftliche Modernisierung) in Québec und dann der Verfassungskonflikt haben in Kanada den Sezessionswunsch der frankophonen Kanadier provoziert. Der fehlende Respekt des englischsprachigen Kanadas für die französischen Wurzeln des Landes und die einseitige Heimholung der Verfassung Kanadas durch den liberalen Premierminister Pierre Elliot Trudeau Anfang der 1980er Jahre provozierten den politischen Protest und machten die Sezession zu einer plausiblen Alternative. Entsprechende Referenden scheiterten jedoch – nicht weil eine Mehr-

4 Politische Willensbildung

Zusammenfassung

In föderalen Staaten gestaltet sich der politische Willensbildungsprozess komplexer als in zentralistischen Staaten. Erstens haben die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, Volksvertretungen für eine weitere legislative Ebene zu wählen und können in einer Reihe von Staaten auf dieser Ebene selbst per Volksentscheid Gesetze beschließen. Zweitens erfordert die föderale Staatsorganisation eine Abstimmung zwischen den Gliedstaaten und der Bundesebene, wie wir am Beispiel der föderalen Institutionen in den beiden vorangegangenen Kapiteln bereits gesehen haben. Dieses Kapitel stellt die wichtigsten, für den Föderalismus spezifischen Elemente des politischen Willensbildungsprozesses dar bezogen auf: die Wahl- und Regierungssysteme der Länder, den Wettbewerb von Parteien, die Regierungsbildung in den Ländern, die Teilhaberechte der Bürger, sowie die Besonderheiten politischer Karrieren im Föderalismus.

Die Zufriedenheit mit der Demokratie ist in Deutschland von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt und ist besonders unterdurchschnittlich in den ostdeutschen Ländern nachweisbar.

Tabelle 25: Zufriedenheit mit der Demokratie in den Ländern in % (Umfrage, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018)

Land	sehr zufrieden	ziemlich zufrieden	teils, teils	ziemlich unzufrieden	sehr unzufrieden
Insgesamt	10	27	45	11	6
Hessen	10	42	33	12	4
Rheinland-Pfalz	15	28	44	10	4
Nordrhein-Westfalen	12	31	41	10	6
Hamburg	10	31	51	5	3
Niedersachsen	9	29	46	10	6
Bayern	7	31	47	11	4
Berlin	11	26	41	17	6
Baden-Württemberg	11	26	50	8	5
Saarland	17	19	23	31	10
Bremen	9	26	57	4	4

4 Politische Willensbildung

Land	sehr zufrieden	ziemlich zufrieden	teils, teils	ziemlich unzufrieden	sehr unzufrieden
Schleswig-Holstein	9	18	53	14	6
Brandenburg	7	16	50	12	15
Thüringen	5	18	46	18	13
Sachsen	5	15	59	14	7
Mecklenburg-Vorpommern	2	16	34	23	25
Sachsen-Anhalt	6	10	57	14	13

Quelle: Pokorny 2020:10.

4.1 Direktdemokratische Verfahren

Eine Variante der politischen Willensbildung bilden Sachentscheidungen, die von der (wahlberechtigten) Bevölkerung selbst getroffen werden. Solche Entscheidungen können auf Initiative der Volksvertretung (Referendum) oder aufgrund von Initiativen aus der Bevölkerung selbst (Volksbegehren und Volksentscheid) stattfinden. In der Schweiz bestehen diese Möglichkeiten auf allen politischen Ebenen. In einigen föderalen Staaten finden sich direktdemokratische Verfahren nur auf der Länderebene. Hierzu zählen die USA und die Bundesrepublik Deutschland. In den USA gibt es die Möglichkeit von Gesetzesinitiativen, Verfassungsinitiativen und fakultativen Referenden. Das Ende des 20. Jahrhunderts verzeichnete einen deutlichen Anstieg der Gesetzesinitiativen, weil sich auf Staatenebene eine regelrechte "Referendumsindustrie" entwickelte. Anwaltskanzleien gingen gezielt dazu über, Themen zu suchen, die für zahlungskräftige Mandanten von Interesse sein könnten und organisierten die nötigen Unterschriften.

Tabelle 26: Direkte Demokratie in den Staaten der USA (1898–2004)

Staat	Einführung	Eingebrachte Gesetzes- und Verfassungsinitiativen	Erfolgreiche Gesetzes- und Verfassungsinitiativen in %
Alaska	1959	37	51
Arizona	1912	155	42
Arkansas	1910	116	47
Colorado	1910	189	35
District of Columbia	1977	-	-

Staat	Einführung	Eingebrachte Gesetzes- und Verfassungsinitiativen	Erfolgreiche Gesetzes- und Verfassungsinitiativen in %
Florida	1972	27	81
Idaho	1911	26	54
Illinois	1970	1	100
Kalifornien	1911	293	35
Kentucky	1915	-	-
Maine	1908	44	45
Maryland	1915	-	-
Massachusetts	1918	62	52
Michigan	1913	64	34
Mississippi	1992	2	0
Missouri	1908	72	38
Montana	1911	71	54
Nebraska	1912	44	39
Nevada	1912	47	62
New Mexico	1911	-	-
North Dakota	1914	169	46
Ohio	1912	67	25
Oklahoma	1907	84	46
Oregon	1902	331	35
South Dakota	1898	51	33
Utah	1900	20	20
Washington	1912	143	51
Wyoming	1968	6	50

Quelle: Heußner 2006: 52.

In Deutschland wird seit geraumer Zeit über die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden auf Bundesebene diskutiert. Die erste Rot-grüne Bundesregierung hatte die Umsetzung dieses Vorhabens im Koalitionsvertrag vorgesehen. Ein entsprechender Entwurf für eine Verfassungsänderung scheiterte am 7. Juni 2002 jedoch daran, dass im Deutschen Bundestag die erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht erreicht wurde.

4 Politische Willensbildung

Die Grundsatzdiskussion über die Zweckmäßigkeit der Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene (vgl. *Decker* 2016) muss an dieser Stelle nicht geführt werden. Wir können uns auf ein prominentes Argument der Gegner direktdemokratischer Verfahren beschränken. Es handelt sich hierbei um den Hinweis, direktdemokratische Sachentscheidungen seien per se verfassungswidrig, da sie die Beteiligung der Länder, respektive des Bundesrats, an der Bundesgesetzgebung ausschließen. Damit wird die deutsche Politikverflechtung zum Ausschlussargument für direktdemokratische Verfahren. In der Schweiz wurde dieses Problem dadurch entschärft, dass bei verfassungsändernden Gesetzen diesen neben der Mehrheit der Abstimmenden auch eine Mehrheit der Kantone zustimmen muss. Das sogenannte Ständemehr wird dadurch ermittelt, dass die Stimmen in den einzelnen Kantonen getrennt ausgezählt werden. Als zustimmende Kantone gelten dann diejenigen, in denen sich eine Mehrheit für den zur Abstimmung gestellten Vorschlag ausgesprochen hat.⁴¹

In Deutschland sieht auf Bundesebene das Grundgesetz lediglich für den Artikel 29 und als Sonderfall für die Artikel 118 und 118a (hier geht es jeweils um eine Neugestaltung der Grenzen der Länder, siehe Kapitel 2) direktdemokratische Abstimmungsmöglichkeiten vor. Alle drei Artikel betreffen sowohl Bundes- als auch Länderbelange: Länderbelange insofern als sie die Neugestaltung von Ländergrenzen zum Gegenstand haben; Bundesbelange insofern als eine Länderneugliederung Auswirkungen auf das gesamtstaatliche Gefüge, wie zum Beispiel die Finanzverfassung, hätte.

Auf der Länderebene finden sich inzwischen in allen Ländern Möglichkeiten der direktdemokratischen Gesetzgebung. Auch auf kommunaler Ebene können die Bürger direkt über Sachentscheidungen abstimmen. Die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren variiert zwischen den Ländern, u.a. hinsichtlich der Reichweite und der Durchführungsbestimmungen. In den letzten beiden Jahrzehnten wurden direktdemokratische Verfahren erleichtert, insbesondere in den Ländern (Baden-Württemberg, Hessen oder Schleswig-Holstein beispielsweise), wo Bündnis90/Die Grünen an der Landesregierung beteiligt waren.

Tabelle 27: Volksbegehren und Volksentscheid in den Ländern (Stand 31.12. 2018)

Land	Volksbegehren	Volksbegehren	Volksentscheid	Volksentscheid
	Unterschriftenquorum	Eintragsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (F) (1.)	Zustimmungsquorum Einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum Verfassungsänderung
Baden-Württemberg	10%	6 Monate (F) und innerhalb dieser Frist 3 Monate (A)	20%	50%

41 Diese Variante wurde auch für die Bundesrepublik vorgeschlagen. Vgl. hierzu *Erne* 2002: 84f.

4.1 Direktdemokratische Verfahren

Land	Volksbegehren	Volksbegehren	Volksentscheid	Volksentscheid
Bayern	10%	14 Tage (A)	kein Quorum	25%
Berlin	7% einfache Gesetze / 20% Verfassungsänderungen	4 Monate (F und A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	80.000 zirka 3,8%	6 Monate (A, Briefeintragung)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Bremen	5% einfache Gesetze/ 10% Verfassungsänderungen	3 Monate (F)	20%	40%
Hamburg	5%	21 Tage (F und A, Briefeintragung)	kein Quorum bei Zusammenlegung mit Wahlen (2.), ansonsten 20%	kein Quorum (2.) + 2/3-Mehrheit
Hessen	5%	2 Monate (A)	25%	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	100.000 zirka 7,5%	5 Monate (F) (3.)	25%	50% + 2/3 Mehrheit
Niedersachsen	10%	mindestens 6 Monate (F) (4.)	25%	50%
Nordrhein-Westfalen	8%	1 Jahr (F) und in den ersten 18 Wochen (A)	15%	50% Beteiligungsquorum + 2/3 Mehrheit
Rheinland-Pfalz	300.000 zirka 9,7%	2 Monate (F+A)	25% - Beteiligungsquorum	50%
Saarland	7%	3 Monate (A)	25%	50% Beteiligungsquorum + 2/3 Mehrheit
Sachsen	450.000 zirka 13, 2%	8 Monate (F)	kein Quorum	50%
Sachsen-Anhalt	9%	6 Monate (F)	25% (5.)	50% + 2/3 Mehrheit
Schleswig-Holstein	80.000 zirka 3,6%	6 Monate (F+A)	15%	50% + 2/3 Mehrheit
Thüringen	10% (F) 8% (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25%	40%

Quelle: www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/ 14.8.2020.

1. Die Unterschriften dürfen entweder frei auf der Straße gesammelt (F) oder müssen in Amtsstuben geleistet werden (A).
2. Bei Zusammenlegung mit einer Bundestagswahl oder Bürgerschaftswahl gilt kein zusätzliches Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum. Bei einfachen Geset-

4 Politische Willensbildung

zen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Zweitens muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht (in seltenen Ausnahmefällen ist dann eine Abstimmungsmehrheit von etwas mehr als 50% erforderlich). Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht (in seltenen Ausnahmefällen ist dann eine Abstimmungsmehrheit von etwas mehr als 66,7% erforderlich). Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20%-Zustimmungsquorum. Dabei können die Initiatoren des Volksbegehrens bestimmen, ob sie den Volksentscheid auf einen Wahltag legen wollen oder nicht.

3. Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
4. Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.
5. Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn der Landtag eine Konkurrenzvorlage beim Volksentscheid zur Abstimmung stellt.

Zu den übereinstimmenden Regeln gehören von den Landesverfassungen für direkt-demokratische Entscheidungen ausgeschlossene Themenbereiche, wie zum Beispiel Haushaltspläne, Abgaben- und Besoldungsgesetze sowie Personalfragen. In einigen Ländern (Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) kann mittels direktdemokratischer Instrumente die Auflösung der Landtage erreicht werden. Die Beteiligungshürden hierfür sind allerdings hoch, so dass bislang kein Landtag durch einen Volksentscheid aufgelöst wurde.

Die Durchführungsbestimmungen der direktdemokratischen Verfahren unterscheiden sich ebenso wie deren thematische Reichweite von Bundesland zu Bundesland. Wichtiger Bestandteil von Durchführungsbestimmungen sind Quoren und Fristen zur Initiierung eines Volks- oder Bürgerbegehrens, ferner die Frage, ob die Unterschriftensammlung frei oder in Amtsräumen erfolgt. Kommt es zum Entscheid, bestehen wiederum je nach Land unterschiedliche Quoren. Hierbei werden Zustimmungs- und Beteiligungsquoren unterschieden. Beteiligungsquoren erfordern neben der Mehrheit der gültigen Stimmen gleichzeitig die Beteiligung eines festgelegten Prozentsatzes der Stimmberechtigten. Unter Zustimmungsquoren versteht man die Zustimmung eines festgelegten prozentualen Anteils der Stimmberechtigten. Bei 1000 Wahlberechtigten erfordert ein Beteiligungsquorum von 30 Prozent die Teilnahme von 300 Stimmberechtigten. Bei einem Zustimmungsquorum von 30 Prozent bei wiederum 1000 Stimmberechtigten, muss der Vorschlag, der die meisten Stimmen erhalten hat, gleichzeitig mindestens 300 Stimmen bekommen haben, damit er als beschlossen gilt. Das heißt, es müssen deutlich mehr Stimmberechtigte an der Abstimmung teilnehmen als bei einem Beteiligungsquorum von 30 Prozent. Somit sind Zustimmungsquoren restriktiver als reine Beteili-

gungsquoten, da sie implizit Beteiligungsquoten enthalten. Während diese Art von Quorum in den USA und der Schweiz unbekannt sind, sind sie in den deutschen Ländern gängig. Sie sollen verhindern, dass eine unbedeutende Minderheit einen bindenden Beschluss in einer Sachfrage herbeiführen kann.

Bedeutung erlangt haben vor allem auf eine Sachentscheidung zielende Volksbegehren. Die Schwerpunktthemen der Volksbegehren und -entscheide liegen im Bildungsbereich sowie im Bereich der Staatsorganisation. Für die Dominanz dieser beiden Themenkomplexe gibt es jeweils eine gemeinsame und eine abweichende Erklärung. Beide Themen dominieren deshalb, weil sie originäre Landeskompetenzen betreffen und damit zu den Bereichen gehören, die als ausschließliche Gegenstände der Landespolitik nicht durch die Kompetenzverteilung im Bundesstaat ausgeschlossen sind.

Tabelle 28: Themen von Volksbegehren und fakultativen Referenden (1) 1946–2018

Themenbereich	Anzahl	in % aller Themen
Bildung und Kultur	92	26
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	84	24
Wirtschaft	48	14
Soziales	44	13
Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz	34	10
Verkehr	25	7
Sonstiges	24	7
<i>Gesamt</i>	<i>351</i>	<i>100 (sic!)</i>

(1) Dieses zweistufige Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid) richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Dieses tritt zunächst nicht in Kraft, denn es steht unter Referendumsvorbehalt. Innerhalb einer bestimmten Frist – oft drei Monate oder 100 Tage – kann eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen die Durchführung eines Volksentscheids verlangen.

Quelle: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Volksbegehrensbericht_2019.pdf, 14.8.2020.

Bildungs- und Kulturpolitik betreffen eine relativ große Zahl von Bürgern direkt. Die Unzufriedenheit mit den jeweils bestehenden Schulsystemen und den Einsparungen in den vergangenen Jahren führte relativ häufig zur Einleitung von Volksbegehren. Dabei geht es entweder um den Erhalt der Lernmittelfreiheit oder um die Veränderung von Schultypen (christliche Schulen, Gesamtschulen etc.). Einen Sonderfall bilden in diesem Zusammenhang die in vier Bundesländern gestarteten Volksbegehren gegen die Einführung der Rechtschreibreform. Diese Reform ist nicht nur Ausdruck der in Kapitel 2 beschriebenen freiwilligen Koordination der Länder, der sogenannten „Dritten Ebene des Föderalismus“, sondern auch Ergebnis einer Koordination mit der Schweiz und Österreich. Somit handelt es sich bei diesen vier Volksbegehren, von denen keines erfolgreich im Sinne der Antragsteller

6 Dezentralisierung – die Alternative zum Föderalismus in Europa?

Dem britischen Metro Mayor-System ähnlich wurde 2017 die erste Metropolunion (Oberschlesien und Zagłębie) geschaffen, Metropolregionen wurden als logischer Schritt einer Modernisierung der subnationalen Strukturen diskutiert.⁷⁵ Die Stärkung subnationaler Strukturen stieß allerdings auf den Widerstand der von PiS geleiteten konservativen Regierung in Warschau. Sie stärkte die Stellung der Woiwoden als zentralstaatlicher Aufsichtsinstanz und stemmte sich gegen Entwicklungen einer „landyzacja“, also einer Autonomieentwicklung der subnationalen Regierungen in Richtung der deutschen Länder. Subnationales Regieren wird heute stärker als bisher vom nationalen Parteienwettbewerb geprägt (vgl. *Brusis* 2013).

Tabelle 44: Dezentralisierung Frankreichs und Polens

Dezentralisierung	Frankreich	Polen
Ziel	Effizientere Verwaltung; 2003: größere Bürgernähe	Effizientere Verwaltung, wirtschaftlicher Ausgleich
Ursachen	Europäisierung, Modernisierung	Europäisierung, Modernisierung
Formen	Bis 1982: administrative Dezentralisierung (déconcentration). Ab 1982 administrative und exekutive Dezentralisierung. 2003 z.T. legislative Dezentralisierung mit asymmetrischer Wirkung	Seit 1990 administrative Dezentralisierung (Kommunen). Ab 1999 administrative und exekutive Dezentralisierung (Regionen)
Verhältnis Staatsverwaltung/ Selbstverwaltung	Doppelstruktur: Präfekt/ Regionalpräsident	Doppelstruktur: Woiwode/ Marschall
Funktion der Region	Bis 1982: Planungsinstrument des Staates (seit 2020 wieder verstärkt)	Planungsinstrument des Staates, ab 2005 Verhandlungsverfahren
Planverträge	Contrats des plan zwischen Regionalpräsident und Präfekt ausgehandelt	Woiwodschafts kontrakte zwischen Marschall und Regierung ausgehandelt
Stellung der Gebietskörperschaften zueinander	keine Hierarchie, aber seit 2016 Kooperationsabkommen möglich	keine Hierarchie; z.T. horizontaler Finanzausgleich

6.3.4 Tschechische Republik

In der Tschechischen Republik finden wir eine ähnliche Ausgangslage wie in Polen: die Dezentralisierung verlief parallel zur Systemtransformation und überla-

⁷⁵ Zur Vorgeschichte vgl. *Mirska* 2013.

gerte sich mit den Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union (vgl. *Illner* 2002). Auch in Tschechien finden wir unterschiedliche Motive für die Dezentralisierung. Erstens war auch hier die Steigerung der Effizienz staatlichen Wirkens handlungsleitend, wobei Dezentralisierung als Mittel der Regionalpolitik verstanden wurde (vgl. *Brizova/Maryska* 2001: 319) und insofern wiederum Ähnlichkeiten mit der Schaffung von Planungsregionen im Frankreich der 1950er Jahre aufweist. Zweitens wurde Dezentralisierung als Weg zur Demokratisierung und Stabilisierung der jungen Demokratie gesehen (vgl. *Weiss* 2001: 2003). Drittens ging es auch in Tschechien darum, den Anforderungen des *Acquis Communautaire* zu genügen.

Erschwerend für den Dezentalisierungsprozess wirkte sich jedoch die Einstellung der Regierung *Václav Klaus* aus, welche ökonomische Reformen als prioritär einstuft, ihre Macht nicht ohne weiteres mit anderen staatlichen Ebenen teilen wollte und die Legitimität von politischen Institutionen, die zwischen dem Bürger und der nationalen Ebene stehen, in Frage stellte (vgl. *Brusis* 2002: 547). Dies führte dazu, dass die Dezentralisierung auf regionaler Ebene erst nach dem Regierungswechsel 1996 neue Dynamik gewann und faktisch erst im Jahr 2001 umgesetzt wurde, während – ähnlich wie in Polen – die kommunale Selbstverwaltung bereits im Jahr 1990 wieder eingeführt wurde. Damit unterliegt in Tschechien die Dezentralisierung – ähnlich wie in Großbritannien – einer gewissen Oppositionslogik. Die Sozialdemokraten hatten in ihrer Oppositionszeit Dezentralisierung angemahnt und versprochen. Dadurch kamen sie nicht umhin, nach der Regierungsübernahme diesbezügliche Schritte einzuleiten.

Im Jahr 2001 wurden in den 14 neu geschaffenen Regionen, die in Tschechien als Kreise (*kraje*) bezeichnet werden, erstmals Vertretungen direkt gewählt. Diese können, im Unterschied zu den Regionalvertretungen Polens oder Frankreichs, Gesetzesinitiativen in das Abgeordnetenhaus einbringen.⁷⁶ Nach der Einrichtung der Kreise im Jahr 1997 bestand in Tschechien ein Verwaltungsaufbau, der von 14 Kreisen, 76 Bezirken und einer nicht stabilen Anzahl von Gemeinden gebildet wurde.⁷⁷ Das Gesetz sah außerdem vor, dass die mittlere Ebene, die im Grunde keine Selbstverwaltungsebene darstellte, sondern eine rein staatliche Verwaltungsebene, abgeschafft werden sollte, was mit Wirkung zum 1. Januar 2003 durch die Auflösung der Bezirksämter erfolgte. Die Aufgaben der Bezirksämter wurden umverteilt.

Ein Teil der Aufgaben ging an 205 Gemeinden mit erweitertem Wirkungskreis, ein weiterer an die Kreise und ein dritter Teil an die Staatsverwaltung. So wurde zum Beispiel die Gemeindeaufsicht auf die Kreise und das Innenministerium übertragen, wobei die Kreise jedoch nicht in die Selbstverwaltungsaufgaben der Gemein-

76 Gesetz Nr. 129-2000, § 35, Absatz 2, Gesetz über die Kreise (Kreisordnung).

77 Die kommunistische Regierung hatte die Zahl der Gemeinden drastisch reduziert: 1960 hatte es noch 10712 Gemeinden gegeben, im Jahr 1990 waren es nur noch 4158. Die Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung im Jahr 1990 führte schnell zur Auflösung der Gemeindezusammenschlüsse, so dass im Jahr 1993 circa 6300 Gemeinden, im Jahr 1998 6242 Gemeinden gezählt werden konnten. Inzwischen gibt es Bestrebungen, die Gemeinden im Rahmen einer Gemeindereform zu freiwilligen Zusammenschlüssen zu bewegen (vgl. *Hrich/Larischova* 2000: 359).

6 Dezentralisierung – die Alternative zum Föderalismus in Europa?

den eingreifen dürfen. Im Gegensatz zu Polen wurde in Tschechien damit ein quasi hierarchisches Verhältnis der gebietskörperschaftlichen Ebenen geschaffen. Nicht nur die Gemeinden, auch die Kreise werden im tschechischen Kontext als Selbstverwaltungseinheiten mit von der staatlichen Ebene übertragenen Befugnissen betrachtet. Somit ist die tschechische Dezentralisierung zunächst als administrativ zu bezeichnen. Da die Kreise jedoch auch Aufgaben zur eigenständigen Erledigung sowie eigenes Eigentum erhalten haben, finden sich auch exekutive Elemente.

Die Kreise umfassen mehrere ehemalige Bezirke und berücksichtigen insofern deren administrative Grenzen (vgl. *Hrich/Larischova* 200: 362). Nicht berücksichtigt werden durch diese Einteilung die historischen Grenzen zwischen Böhmen und Mähren, was zu Unzufriedenheiten und dem Wunsch einer Reihe von Gemeinden führte, die Kreiszugehörigkeit zu wechseln. Ein weiterer Aspekt, der Kritik hervorgerufen hatte, war die Bezeichnung der Kreise nach ihrem Verwaltungssitz. Dies hat in einigen Kreisen zu einer Umbenennung geführt, um historische Bezüge oder den Charakter der Regionen zu verdeutlichen (vgl. *Brizova* 2002: 414).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die Dezentralisierung in Tschechien schwierig und zäh gestaltete. Sie bildete zunächst einen top-down Prozess, während der bottom-up Prozess erst langsam entstand, (vgl. *Weiss* 2001). Dies ist einerseits damit zu erklären, dass dieses Thema hochpolitisiert war und von der Opposition (der konservativen ODS) zuerst massiv abgelehnt wurde. Auch den Sozialdemokraten wurde nachgesagt, die Dezentralisierung verlangsamt zu haben, weil sie bei den ersten Regionalwahlen im Jahr 2000 nicht den erhofften Erfolg erzielten, sondern eine Niederlage erlitten (vgl. *Weiss* 2003). Inzwischen haben aber alle Parteien umgedacht und sich die Regionen als neue Politikarenen erschlossen. Heute stehen alle Parteien hinter den regionalen Institutionen (vgl. *Weiss* 2010).

Die Kompetenzverteilung zwischen den politischen Ebenen gesteht den beiden territorialen Selbstverwaltungsebenen (Gemeinden und Kreisen) in Tschechien neben der Erfüllung übertragener Aufgaben auch selbständige Zuständigkeiten zu. Im Unterschied zu Frankreich und Polen gibt es seit 2003 keine territoriale Repräsentation des Zentralstaats in den Regionen mehr (also keine Dekonzentration der Ministerialverwaltung). Gestaltungsspielräume haben die Selbstverwaltungsorgane teilweise in den Bereichen Sozial- und Gesundheitswesen, Schulwesen, Kultur, Verkehr, Tourismus und Regionalentwicklung (Verabschiedung des territorialen Entwicklungsplans). Die Regionen erhalten wie in Polen Anteile aus gesamtstaatlichen Steuereinnahmen (Mehrwertsteuer, Einkommensteuer) neben zweckgebundenen Zuweisungen.

Mit Blick auf das Vorhaben, die Verwaltung effizienter zu gestalten, verlief die Dezentralisierung nicht optimal. Die vierzehn kraje sind zu klein, um als NUTS-II Regionen gelten zu können. Damit erfüllen sie die für die Beantragung von Mitteln aus den EU-Strukturfonds aufgestellten Kriterien nicht. Bereits 1998 wurden acht NUTS-II Regionen eingerichtet, die jedoch rein statistischer Natur sind und zum Teil mehrere Kreise umfassen. Für diese Ebene wurden regionale Räte ge-

schaffen, denen die Verwaltung der Fördermittel obliegt. Die Zusammensetzung der Regionalräte variiert. Wenn eine NUTS-II Region identisch mit einer Selbstverwaltungsregion ist, übt das Regionalparlament die Aufgaben des Regionalrates in übertragener Funktion aus. Wenn zwei oder drei Selbstverwaltungseinheiten zu einer Kohäsionsregion zusammengefasst wurden, wählen die Regionalparlamente aus ihrer Mitte jeweils zehn Vertreter in einen Regionalrat. Mit der Einrichtung von Kohäsionsregionen hat Tschechien zwar die formalen Anforderung der EU erfüllt. Durch die Einrichtung dieser zusätzlichen Verwaltungsstrukturen leidet jedoch die Effizienz des Staatsaufbaus, da zusätzlicher Ressourceneinsatz und neue Abstimmungsprozesse notwendig wurden (vgl. *Hrich/Larischova* 2000).

Tabelle 45: Zusammensetzung der Kohäsionsregionen in Tschechien

Kohäsionsregionen (NUTS-II)	zusammengesetzt aus den selbstverwalteten Kreisen:
Praha (Prag)	Praha
Stredni Cechy (Mittelböhmen)	Stredoecsky
Jihozápad (Südwest)	Jihocesky, Plzensky
Severozápad (Nordwest)	Karlovarsky, Ustecky
Severovychod (Nordost)	Lieberecky, Královéhradecky, Pardubicky
Jihovychod	Jihomoravsky, Vysocina
Stredni Morava (Mittelmähren)	Olomoucky, Zlinsky
Ostravsko (Ostrauer Gebiet)	Moravskoslezsky

Quelle: *Weiss* 2010: 321.

6.4 Fazit

Die vier diskutierten Fälle der Dezentralisierung in europäischen Nachbarländern zeigen, dass hinsichtlich der Ursachen und der Ausgestaltung zwischen den untersuchten Staaten sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten bestehen. Das Vereinigte Königreich bildet unter den vier Staaten insofern eine Ausnahme, als es sich um den einzigen Staat handelt, in dem Dezentralisierung überwiegend aus Gründen der politischen Integration des Landes stattfindet, während die Motivation in den anderen drei Staaten vorwiegend in einer Effizienzsteigerung und Modernisierung der Verwaltung einerseits sowie in einem verbesserten Zugriff auf EU-Strukturfondsmittel andererseits liegt. Dementsprechend lassen sich auch in der Ausgestaltung der Dezentralisierung Unterschiede erkennen. Das Vereinigte Königreich ist unter unseren Beispielen der einzige Staat mit einer asymmetrisch verlaufenden Dezentralisierung, während deren Ausgestaltung in den anderen drei Staaten (weitgehend) symmetrisch verläuft. Frankreich hat eine längere Dezentralisierungstradition als die beiden mittel- und osteuropäischen Staaten und befindet sich in einer Dezentralisierungsstufe, die stärker die demokratietheoretischen Im-

6 Dezentralisierung – die Alternative zum Föderalismus in Europa?

plikationen von Dezentralisierung, aber auch die Effizienzprobleme reflektiert. Da auch im Vereinigten Königreich die Dezentralisierung eher voranschreitet als zurückgefahren wird, lässt sich als These formulieren, dass Dezentralisierung eine gewisse Eigendynamik in Richtung verstärkter regionaler Autonomie entwickelt, deren Geschwindigkeit und Ziel jedoch ungewiss ist. Diese These lässt sich bislang allerdings weder endgültig bestätigen noch widerlegen. Die von uns beschriebenen Beispiele legen nahe, dass nicht nur Regierungswechsel, sondern auch veränderte Mehrheiten auf subnationaler Ebene Auswirkungen auf die Dezentralisierungsmotivation der Zentralregierung haben können. Am französischen, polnischen und tschechischen Beispiel wird dies besonders deutlich. In Schottland geht die Debatte inzwischen über die durch Dezentralisierung gewährte Autonomie hinaus in Richtung Unabhängigkeit (vgl. *Clark* 2020).

Unsere vier Beispiele haben gezeigt, dass Dezentralisierungsstrategien zwar eine Erweiterung regionaler Kompetenzen nach sich ziehen können. Die Anforderungen an föderale Ordnungen werden jedoch in keinem der bisher vorgestellten Fälle erreicht. In Frankreich, Polen und Tschechien werden sie auch nicht angestrebt. In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion ist die Unterscheidung zwischen Dezentralisierung und Föderalismus aus den dargelegten Gründen unbedingt zu beachten. Dezentralisierung ist keine logische Vorstufe des Föderalismus. Auch wenn die substaatliche politische Ebene heute in vielen Ländern an Gewicht gewinnt, ist dies kein Indiz für den ungebremsten Siegeszug des Föderalismus. Wo wir Föderalismus vorfinden, ist dieser, wie gerade das deutsche Beispiel zeigt, in seiner Substanz vor Bedrohungen nicht sicher. Und um die eingangs gestellte Frage nach der Alternative Dezentralisierung oder Föderalismus zu beantworten, lässt sich sagen: Die Zahl der Föderalstaaten in Europa wird auf absehbare Zeit nicht dramatisch anwachsen. Die Zukunft Europas ist für die überwiegende Zahl der Länder, in denen der Zentralismus kritisch gesehen wird, dezentral.

Tabelle 46: Dezentralisierung in europäischen Ländern im Jahre 2020

Staat	Beginn der heutigen Form der Dezentralisierung	Auslöser	Art der Dezentralisierung	Form der Dezentralisierung
UK	1997 bzw. 1998	Sicherung der politischen Stabilität/ Einhalten von Wahlversprechen	asymmetrisch	Schottland und Wales: legislativ (konkurrenzdemokratisch) Nordirland: legislativ (konkordanzdemokratisch)
Frankreich	1982 2003 2016	Effizienzsicherung/ Einhalten von Wahlversprechen Effizienzverbesserung/ Europäisierung Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz	symmetrisch symmetrisch mit der Folge von Asymmetrien symmetrisch	administrativ und exekutiv exekutiv und bedingt legislativ exekutiv und bedingt legislativ
Polen	1999	Effizienzsicherung/ Europäisierung	symmetrisch	administrativ und exekutiv
Tschechien	1998 2001	Europäisierung Demokratisierung/ Einhalten von Wahlversprechen/ Effizienzsteigerung	asymmetrische Grundlage der Kohäsionsregionen/ symmetrisch	administrativ, exekutiv und z.T. legislativ auf nationaler Ebene

Übungsaufgaben und Diskussionsfragen

- Erläutern Sie die unterschiedlichen Formen von Dezentralisierung.
- Erarbeiten Sie die zentralen Merkmale von Dezentralisierung.
- Was waren die Ursachen für Dezentralisierung in den hier behandelten Staaten?
- Wie unterscheidet sich der britische Fall von den Fällen Frankreich, Polen und Tschechische Republik ?

6 Dezentralisierung – die Alternative zum Föderalismus in Europa?

Links zum Thema

Frankreich:

- <http://www.premier-ministre.gouv.fr> (in der französischen Version finden sich unter der Rubrik „aménagement du territoire“ Hinweise zur Dezentralisierungspolitik. Die deutschsprachige Seite ist weniger umfassend.)
- http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c6_collectivites_locales (Allgemeine Informationen zur Staatsorganisation)
- http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/rubriques/c/c8_decentralisation/c80_edito/index_html (Informationen des französischen Innenministeriums zur Dezentralisierung)
- <http://www.idcentralisation.asso.fr/Default.htm> (Institut de la Décentralisation)
- http://www.insee.fr/fr/region/accueil_region.htm (Institut national de la statistique et des études économiques, hier finden sich Links zu statistischen Daten der französischen Regionen, innerhalb der einzelnen regionalen Seiten finden sich Links zu Institutionen der Regionen)

UK-weit:

- www.scotlandoffice.gov.uk (Schottland-Ministerium)
- www.walesoffice.gov.uk (Wales-Ministerium)
- www.nio.gov.uk (Nordirland-Ministerium)
- www.scotland.gov.uk (Schottische Regierung)
- www.scottish.parliament.uk (Schottisches Parlament)
- www.cosla.gov.uk (Vereinigung der Schottischen Kommunalverwaltungen)

Wales

- www.wales.gov.uk (Walisisches Parlament und Regierung)
- www.wlga.gov.uk (Vereinigung der Walisischen Kommunalverwaltungen)

Nordirland

- www.northernireland.gov.uk (Nordirische Regierung)
- www.niassembly.gov.uk (Nordirische Versammlung)

England

- www.london.gov.uk/assembly/index.jsp (Stadtrat von („Groß“-)London)
- www.englandsrdas.com (Sammelseite der Entwicklungsagenturen für die neun englischen Regionen: Südost, Südwest, London, Mittelost, Mittelwest, Ost, Nordwest, Nordost, Yorkshire; Links auf die jeweiligen Einzelseiten)
- <https://www.centreforcities.org/publication/everything-need-know-metro-mayors/#:~:text=Who%20are%20the%20current%20metro%20mayors%3F%20%20Cambridgeshire,mayor%20is%20Ben%20Houchen%2C%20Conservative%20More%20items...%20> (Metro Mayors)

Literatur zur Einführung

- Fischer-Hotzel, Andrea (2013): Vetospieler in territorialen Verfassungsreformen. Britische Devolution und französische Dezentralisierung im Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Münter, Michael (2005): Verfassungsreform im Einheitsstaat. Die Politik der Dezentralisierung in Großbritannien, Wiesbaden: VS Verlag.
- Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen (Hrsg.) (2010): Regional Governance in EU-Staaten, Opladen/ Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Treisman, Daniel (2007): The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization, Cambridge: Cambridge UP.
- Weiss, Stephanie (2015): Einheitsstaat im regionalen Umbruch. Die (zivil)gesellschaftlichen Folgen politischer Regionalisierung in der Tschechischen Republik, Baden-Baden: Nomos.
- Zimmermann-Steinhart, Petra (2003): Europas erfolgreiche Regionen, Baden-Baden: Nomos.

Stichwortverzeichnis

Die Angaben verweisen auf die Seitenzahlen des Buches.

- Abweichungsgesetzgebung 42, 43, 157, 159–162
- asymmetrischer Föderalismus 32
- Autonomie 11, 12, 14, 20, 23, 32, 49, 58, 75, 81, 92, 108, 109, 129, 132, 139, 163, 170, 175, 194
- Bildungspolitik 20, 21, 155, 156, 163, 164, 172
- Brexit 13
- Bundesauftragsverwaltung 40
- Bundesrat 8–10, 13, 18–20, 22, 35, 39, 40, 42, 44, 46–50, 52–58, 61–63, 65–69, 79, 98, 101, 106, 120, 141–143, 145, 151–154, 158, 159, 163–168, 182
- Bundesstaat 7, 10, 19, 48, 117, 139, 146
- Bundesstaatskommission 153, 154, 156
- Bundestag 8, 10, 22, 35, 55, 61, 62, 65–67, 69, 74, 75, 94, 98, 99, 106, 107, 113, 129, 144, 145, 151, 153, 154, 163, 164, 167, 168
- Bundestreue 19, 34
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 10, 14, 24, 31, 34, 35, 43, 61, 66, 67, 76, 77, 87, 92–94, 97, 98, 102, 104, 127, 161, 182
- coercive federalism 91
- coming apart-Föderalismus 16
- Corona 23, 27, 28, 68, 100, 101, 107, 108, 150, 170, 172
- Dekonzentration 175, 192
- Devolution 177–182
- Dezentralisierung 11, 15, 28, 75, 146, 173–177, 179, 182–188, 190–195
- Digitalpakt 21
- direkte Demokratie 109, 118, 120
- dualer Föderalismus 17
- Entflechtung 27, 41, 45, 151, 157, 158, 166, 167
- EU (Europäische Union) 9, 10, 24, 25, 28, 35, 36, 39, 48, 50, 71, 101, 106, 140, 152, 153, 155, 160, 165, 166, 174, 175, 183, 188, 192, 193
- Ewigkeitsklausel 35
- Exekutivföderalismus 20, 26, 69, 71, 99, 153
- Finanzausgleich 38, 77, 86, 90, 92–94, 96–99, 107, 110, 154, 163, 168, 169, 184, 190
- Finanzkrise 24, 25, 27, 76, 77, 102, 105, 107, 169, 170
- fiskalische Äquivalenz 28
- Föderation 7, 10, 11, 36, 81, 121
- Gemeinschaftsaufgaben 14, 20, 23, 42, 44, 45, 88, 150, 158, 162–164, 166, 170, 171
- Gewaltenteilung 13, 14, 25, 31, 47, 48, 56, 68, 99
- gleichwertige Lebensverhältnisse 29, 43
- Grundrechte 34
- Hochschulpolitik 20, 24
- Identität 11, 12, 16, 18, 27, 37, 175, 177, 180–182
- interner Kolonialismus 12
- Irredentismus 13
- Kanton 36, 46, 55, 85, 86, 91, 92, 114, 121–123, 146
- Kommunen 21, 31, 36, 40, 48, 75–78, 87, 88, 127, 136, 140, 151, 154, 169, 170, 181, 183, 186, 190
- konkurrierende Gesetzgebung 14, 35, 158–160
- Konnexitätsprinzip 76, 87, 109, 110, 184
- Kooperationsverbot 164
- kooperativer Föderalismus 17, 19
- Korruption 11, 188
- Kultusministerkonferenz (KMK) 20–22, 118
- Länderneugliederung 27, 36, 38, 39, 78, 114, 124, 152, 154, 167, 168
- Landeshauptleute-Konferenz 20, 149
- Landesparlament 9, 31, 69–75, 78, 101, 134, 153, 157, 170
- Landesregierung 19, 20, 22, 27, 33–35, 48, 54, 68, 72–75, 101, 114, 116, 136, 138, 142, 143, 145, 166

Stichwortverzeichnis

- Landtag 72, 116, 140, 144
Lissabon-Vertrag 9, 10
Mehrebenenpolitik 31, 39, 40
Mischfinanzierung 88, 90, 109, 162, 163, 169, 171
Neuer Finanzausgleich (NFA) 92
Pfadabhängigkeit 15, 29
Politikverflechtung 17, 18, 23, 24, 27, 28, 68, 69, 77, 82, 87, 92, 105, 114, 129, 170, 171
punitive federalism 92
Rahmengesetzgebung 14, 23, 150, 157–160, 162
Referendum 92, 112, 181, 185
Reichsrat 33, 47, 65
Schuldenbremse 26, 28, 102, 103, 109, 110, 169–171
Senat 46–48, 53, 56, 58, 65, 184
Sezession 11–13, 32, 175
Staatenbund 7, 10
Staatsverschuldung 18, 100, 101, 106
Stabilitätsrat 103–106, 170
Ständemehr 114
Strukturbruchthese 54, 143, 147
Subsidiarität 9, 23, 25, 92, 109, 182
tutelle 176, 183, 187
Umweltpolitik 29
Verfassung 7, 10–12, 14, 16, 18, 21, 31–36, 38, 40, 43, 46–49, 53, 54, 60–62, 64, 66, 77, 78, 93, 95, 99, 107, 112–115, 118, 123, 124, 139, 141, 149, 151, 154, 156, 157, 160, 163, 167, 169, 173, 176, 181, 183–185, 187, 189
Vermittlungsausschuss 59–62, 64–67
Volksbegehren 14, 36, 112–114, 117, 118
Volksentscheid 36, 39, 46, 111, 112, 114, 116, 117
Wahlen 34, 39, 56, 70, 115, 121, 123, 124, 130, 132, 134, 139–141, 157, 184
Wettbewerbsföderalismus 18, 23–27, 29
Wirtschaftspolitik 22, 24, 96, 186
Zweite Kammer 31, 45, 46, 48, 49, 53, 55, 61, 64, 65, 67, 68, 122
Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) 22

Personenverzeichnis

Die Angaben verweisen auf die Seitenzahlen des Buches.

- Balladur, Edouard 184
Barschel, Uwe 75
Blair, Tony 178, 179, 181
Böckenförde, Ernst-Wolfgang 31
Brandeis, Louis Dembitz 24
Brandt, Willy 145
Callaghan, James 178
Clinton, Bill 91
Cresson, Edith 184
Erhard, Ludwig 22
Ernst, Werner 31, 36
Henkel, Hans-Olaf 149
Holtzschneider, Rainer 153, 157
Jospin, Lionel 184, 185
Klaus, Václav 191
Kohl, Helmut 142, 144, 145
Köhler, Horst 149
Kretschmann, Winfried 21
Lafontaine, Oskar 129, 145
Lama, Dalai 10
Merkel, Angela 21
Mill, John Stuart 49
Mitterrand, François 182
Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de 31
Müntefering, Franz 153, 155–157
Oettinger, Günther 39, 168
Papen, Franz von 33
Platzeck, Matthias 138
Raffarin, Jean-Pierre 184, 185
Rau, Johannes 145
Reagan, Ronald 91
Sarkozy, Nicholas 185
Scharping, Rudolf 144, 145
Schiller, Karl 22
Schmidt, Helmut 61, 141
Schön, Walter 153, 157
Schröder, Gerhard 67, 129, 143, 145, 146
Sieyès, Emmanuel Joseph (Abbé Sieyès) 49
Steinbrück, Peer 146
Stoiber, Edmund 146, 153, 155–157, 168
Strauß, Franz-Josef 22, 145
Struck, Peter 168
Trudeau, Pierre Elliot 12
Trump, Donald 91, 131