

Hellmut Wollmann

Transformation Ostdeutschlands und Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik nach 1990
in vergleichender Perspektive.

zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung

In:

Knüpling, Felix/ Kölling, Mario/ Kropp, Sabine/ Scheller, Henrik (Hrsg.) 2020,

Reformbaustelle Bundesstaat,

Springer VS

267-292

1. Einleitung

Es liegt nahe, in einem Band, der Aufsätze zum Thema „70 Jahre Grundgesetz“ versammelt, auch das Datum „30 Jahre deutsch-deutsche Wiedervereinigung“ in den Blick zu rücken und einen Beitrag beizusteuern, der die Frage verfolgt, welche Veränderungen sich im politisch-administrativen System der Bundesrepublik seit 1990 vollzogen haben. Da die deutsche Wiedervereinigung Teil eines tiefgreifenden Transformationsprozesses in Europa und der Welt war, scheint es zudem angezeigt, diese Systemveränderungen in der Bundesrepublik in einem internationalen Vergleich zu analysieren.

Die Fragestellung macht es ratsam, die politisch-administrative Transformation, die sich nach 1990 in Ostdeutschland vollzogen hat, und die institutionelle Entwicklung, die nach 1990 in der „vereinigten“ Bundesrepublik insgesamt stattgefunden hat, zu unterscheiden und in getrennten Schritten zu untersuchen. Für den angestrebten Vergleich folgt daraus eine wiederum getrennte Schrittfolge und Länderauswahl. Was die Transformation Ostdeutschlands betrifft, liegt es auf der Hand, andere ex-kommunistischen Länder Mittel-Ost-Europas (MOE) vergleichend in den Blick zu nehmen. Hierfür werden im Folgenden Ungarn und Polen ausgewählt: Ungarn, weil hier die institutionelle Transformation nach 1989/90 am frühesten und zunächst am radikalsten stattfand, und Polen, da es das territorial, demographisch und politisch gewichtigste MOE-Land ist. Um die Entwicklung der wiedervereinigten Bundesrepublik in einen Vergleich mit anderen (west-)europäischen Ländern zu rücken, soll Italien einbezogen werden, dessen Verfassungssystem nach 1990 eine tiefgreifende Veränderung durchlaufen hat.

Im Fokus der vergleichenden Diskussion sollen die Veränderungen stehen, die sich in der politischen und funktionalen Stellung der regionalen Ebene – seien es „föderale“ Regionen, wie die deutschen Bundesländer, oder „einfache“ Regionen (Kuhlmann & Wollmann 2013, 116 ff.; 2019, 144 ff.) - im jeweiligen Mehrebenensystem (Benz 1995) dieser Nationalstaaten vollzogen haben.

Die Fragestellung ist in methodischer Hinsicht zum einen auf eine Querschnittsanalyse angelegt, indem sie mehrere Vergleichsländer umfasst. Angesichts der Unterschiede zwischen diesen Staaten (westeuropäische versus mittel-osteuropäische) Transformationsländer, föderale versus unitarische bzw. dezentrale Grundstrukturen) kommt konzeptionell und methodisch, ein Untersuchungsansatz ins Spiel, der in der vergleichenden Politikforschung als „most different systems design“ (Przeworski & Teune 1970) bezeichnet wird. Zum andern

handelt es sich mit der Untersuchung eines Entwicklungszeitraums seit 1990 um eine historische Längsschnittanalyse.

In Anlehnung an neoinstitutionalistische Analyseansätze (Kuhlmann & Wollmann 2013, 51 ff.; 2019, 58 ff.) umfasst der Fächer der möglichen zu berücksichtigenden Einflussgrößen Faktoren, die sowohl von außen bzw. exogen auf diese Staaten einwirken (wie z. B. die Europäische Union oder die globale Finanzkrise 2008/2009 etc.) als auch interne bzw. endogene Wirkungsgrößen (wie z. B. pfadabhängige Ausgangsbedingungen, spezifische Akteurskonstellationen und -interessen, dominante Politikdiskurse etc.).

2. Die Transformation Ostdeutschlands im europäischen Vergleich

Zunächst gilt es, die Entwicklung der dezentralen Strukturen in Ostdeutschland in den vergleichenden Blick mit anderen ex-kommunistischen Ländern zu rücken (Wollmann 1995, 2019, 2020a mit weiteren Nachweisen).

Der Staatsaufbau der DDR, die am 7. Oktober 1949 – viereinhalb Monate nach der Bildung der Bundesrepublik – auf dem Gebiet der damaligen Sowjetischen Besatzungszone gegründet wurde, war – in Übernahme des (stalinistischen) Staatsmodells der Sowjetunion – durch eine hochgradig zentralistische Struktur gekennzeichnet. Unterhalb der obersten Ebene der Partei- und Staatsherrschaft wurden (in Anlehnung an die „oblast“-Struktur des sowjetischen Vorbilds) auf mittlerer Ebene 12 Bezirke als regionale Brückenköpfe zentralistischer Bestimmungsmacht eingerichtet. Die Kommunen waren in diesem Modell lediglich örtliche Dienststellen des Zentralstaats. Die beispiellose Dimension des Systemwechsels war in der DDR – wie in den anderen ex-kommunistischen Ländern – von dem ‚Dilemma der Gleichzeitigkeit‘ (Offe 1991) eines fundamentalen institutionellen, ökonomischen und gesellschaftlichen Umbruchs charakterisiert

Die säkulare Transformation der DDR wurde entscheidend dadurch angetrieben und bestimmt, dass sie sich politisch-historisch als nationale Wiedervereinigung, völkerrechtlich als die Vereinigung zweier separater deutscher Staaten und verfassungsrechtlich und institutionenpolitisch als „Beitritt“ der DDR zur („alten“) Bundesrepublik nach Art. 23 GG a. F. vollzogen wurde (Wollmann 1996, 47 ff. mit weiteren Nachweisen). Zugleich wurde Ostdeutschland eo ipso Teil der Europäischen Union. Mit dem „Beitritt“, der „in der Sekunde“ der Mitternacht des 3. Oktober 1990 vollzogen wurde, ging der zentralistische

Staat der DDR und seine Rechtswelt unter. Gleichzeitig wurde die Verfassungs- und Rechtsordnung der „alten“ Bundesrepublik auf Ostdeutschland erstreckt.

Im Kern dieses „Institutionentransfers“ (Lehmbruch 1993) war die im Grundgesetz verankerte föderale und dezentrale Verfassungsstruktur, die in der Einführung und im Neubau von fünf „neuen“ Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen) sowie im Wiederaufbau der kommunalen Selbstverwaltung ihren Ausdruck fand. Der „Institutionentransfer“ war von einem umfangreichen Personal- und „Knowhow“-Transfer begleitet (Wollmann 1996, 60 ff., Grunow 1996). Diese „Verwaltungshilfe“ fand in der Regel im Rahmen von Partnerschaften statt, die nach der Wende zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Ländern bzw. Kommunen vereinbart wurden. Insgesamt wurden zwischen 1990 und 1994 schätzungsweise 35.000 Bedienstete des Bundes, der westdeutschen Länder und der Kommunen für kürzere oder längere Dauer in ostdeutschen Landes- und Kommunalverwaltungen beratend und unterstützend tätig. Eine weitere maßgebliche Rahmenbedingung stellte der Finanztransfer von West nach Ost dar, durch den ein erheblicher Teil der durch den Umbruch ausgelösten Investitions-, Personal- und sonstigen Transformationskosten getragen wurde (Wollmann 2001, 38 ff.).

In der Auf- und Ablösung des zentralistischen DDR-Staats und der Begründung dezentraler Strukturen spielte die Wiedereinführung der fünf ostdeutschen Länder eine entscheidende Rolle. Diese war bereits am 22. Juli 1990 von der ersten und letzten, demokratisch gewählten DDR-Volkskammer beschlossen worden und wurde mit dem „Beitritt“ am 3. Oktober 1990 wirksam. Die Landesregierungen, die nach der Wahl der neuen ostdeutschen Landtage im Oktober 1990 gebildet wurden, standen vor der dreifachen Aufgabe, die vom DDR-Staat hinterlassenen Verwaltungs- und Personalstrukturen entweder aufzulösen (im seinerzeitigen bürokratischen Transformations-Jargon gesprochen: ‚abzuwickeln‘), in veränderte Verwaltungs- und Personal-Strukturen einzufügen oder gänzlich neu begründen. Da der zentralistische DDR-Staat ein den Ländern entsprechendes Organisations- und Personaltabelleau nicht kannte, mussten die Landesregierungen beim Aufbau der Landesministerien und weiten Teilen ihrer Verwaltung buchstäblich „bei Null“ anfangen (König 1997; König & Messmann 1995). Im Neubau der Verwaltung wurden „die Ruinen der alten Dienststellen mit ihrem Personalbestand und ihrer sächlichen Ausstattung zum Steinbruch für die neuen Behörden“ (Ruckriegel 1993, 52; Wollmann 2001, 43). Als Rahmenbedingung einer rechtsstaatlich agierenden Verwaltung kam dem raschen Aufbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit besondere Bedeutung zu.

In der verwaltungsorganisatorisch wichtigen Frage, ob eine mittlere Verwaltungsebene einzurichten sei, gelangten die neuen Länder zu unterschiedlichen Lösungen (Wollmann 1996, 86 ff.). In den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern beschlossen 1990 die Landesregierungen und -parlamente, die vom DDR-Staat hinterlassene Bezirksebene abzuschaffen und künftig auf eine staatliche Mittelinstanz zu verzichten. Diese Entscheidung war erkennbar politisch-psychologisch von den Erfahrungen beeinflusst, die mit den Bezirken des DDR-Staats als regionale Bollwerke zentralistischer Partei- und Staatsherrschaft verbunden wurden. Mit dieser Option für eine Zweistufigkeit der Landesverwaltung (zentrale Regierungs- und lokale Ebene) ist eine durchaus innovative Abweichung von der in der deutschen Verwaltungstradition zwar noch überwiegenden, aber zunehmend umstrittenen Einrichtung der Regierungspräsidien zu sehen. In den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt wurde hingegen beschlossen, zunächst an die Bezirksebene der DDR anzuknüpfen und (im Einklang mit ihren jeweiligen „dreistufigen“ westdeutschen Partnerländern) Regierungsbezirke einzurichten. Diese wurden später (2004 in Sachsen-Anhalt und 2012 in Sachsen) ebenfalls abgeschafft und wurde („zweistufig“) statt ihrer jeweils eine einzige oberste Landesbehörde (Landesverwaltungsamt bzw. Landesdirektion) eingerichtet.

Im Rückblick erweist sich die Transformation Ostdeutschlands als ein institutionengeschichtlich schier beispielloser Vorgang, der von einer Verbindung von „schöpferischer Zerstörung“ (Schumpeter 1942) der vom DDR-Staat hinterlassenen Strukturen, ihres Umbaus und Neubaus geprägt war und der anfangs von der Rezeption des „Institutionentransfers“ (Lehmbruch 1993) bestimmt war, indessen im weiteren Verlauf zunehmend auch Züge von Eigenentwicklung und sogar Innovation trug (Wollmann 1997b).

2.1 Ungarn

Deutlich stärker als in Deutschland war der Systemwechsel in Ungarn nach 1989/1990 dadurch gekennzeichnet, dass – als Ergebnis eines in seinen Anfängen in die 1960er Jahre einsetzenden parteiinternen Reformprozesses – der Reformflügel der Ungarischen Kommunistischen Partei maßgeblich an der Transformation des Landes mitwirkte. Die Entscheidungen über die Dezentralisierung des Landes und die Wiederbegründung der kommunalen Selbstverwaltung ab den späten 1980er Jahren wurde von einem breiten Konsens getragen, der von den Oppositionsgruppierungen und von relevanten Teilen der

kommunistischen Partei geteilt wurde und institutionenpolitisch auf die Einführung eines demokratischen, ausgeprägt dezentralen Verfassungsstaates zielte (Wollmann 1995, 567 mit Nachweisen). Hierbei bildete die kommunale Selbstverwaltung den Angelpunkt der Dezentralisierung „as a pillar of the European model of democracy“ (Kovacs et al. 2016, 797). Das vom demokratisch gewählten Parlament am 2. August 1990 beschlossene Gesetz „über die kommunale Selbstverwaltung“ räumte den (in der Mehrzahl sehr kleinen) Gemeinden weitgehende Selbstverwaltungsrechte ein. Gleichzeitig entstanden vertikale Stränge staatlicher Sonderbehörden, die der Zentralregierung unterstellt waren (sog. „decos“ = *deconcentrated offices*) (Wollmann & Lankina 2003, 94). Mithin war Ungarns Staatsaufbau von einem „Dualismus“ von politisch und funktional starken, allerdings territorial fragmentieren Gemeinden einerseits und vertikalen Strängen („Säulen“) staatlicher Sonderbehörden andererseits gekennzeichnet – mit der Folge von Überschneidungen und Konflikten (Szente 2012, 285).

Seit Mitte der 1990er Jahren wurden mehrere Reformanläufe unternommen, um leistungsfähige Regionen zu schaffen, wofür sich der angestrebte EU-Beitritt als Triebfeder erwies (Wollmann & Lankina 2003, 99; Wollmann 2019). Als 1999 schließlich die für die Inanspruchnahme von EU-Strukturfondsmitteln erforderlich sieben sog. „NUTS2-Regionen“ gebildet wurden, erhielten diese jedoch kaum mehr als eine statistische Funktion. Entscheidungs- und Bewirtschaftungsbefugnisse über die Strukturfonds blieben hingegen den zentralen Ministerien – mit entsprechenden Zentralisierungseffekten (Loewen 2018, 116) – vorbehalten. Im Ergebnis bildeten bis Ende der 1990er Jahre das Fehlen einer politisch und funktional starken regionalen Ebene und die territoriale Fragmentierung der lokalen Ebene die „unresolved problems“ (Kovacs et al. 2016, 790) der ungarischen Institutionenentwicklung.

Nach den Parlamentswahlen von 2010, bei denen die rechtsradikale FIDESZ-Partei unter *Victor Orbán* eine (verfassungsändernde) Zwei-Drittel-Mehrheit der Sitze gewann, wurde 2011 eine neue Verfassung beschlossen. Damit sowie mit der von *Orbán* wenig später propagierten Vision einer „illiberalen Demokratie“ (Orban 2014) wurden die institutionellen Eckpfeiler der „liberalen Demokratie“ (Gewaltenteilung, richterliche Unabhängigkeit, Meinungsfreiheit usw.) eingerissen und eine umfassende Rezentralisierung von Zuständigkeiten und Aufgaben zugunsten eines „starken (zentralen) Staats“ eingeleitet. „The decades-long dispute over the meso-level finished with a total defeat of both regions and counties“ (Kovacs et al. 2016, 800). Ideologisch wird dieser radikale und re-zentralisierende

Umbau der Staatsorganisation bis heute von der Beschwörung einer nationalen Unabhängigkeit und Identität und deren Gefährdung durch Immigranten sowie ein vermeintliches „Diktat aus Brüssel“ angetrieben (Wollmann 2019).

2.2 Polen

Polens Transformation war nach 1990 zunächst von einem dilatorischen Kompromiss zwischen der oppositionellen *Solidarnosc* und der Kommunistischen Partei geprägt, in dem die erstere sich auf die Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung (und deren Potential einer „Gegengesellschaft“) konzentrierte, während die letztere ihre Machtposition in den 49 Regionen (Wojewodschaften) und staatlichen Verwaltungen behauptete (Wollmann 1995, 574 ff.; Sturm 2010, 228 ff.). In der Folgezeit wurden, vom angestrebten Beitritt zur EU angetrieben (Wollmann & Lankina 2003, 105; Tomini 2014, 868), institutionelle Reformen – insbesondere der regionalen Ebene – eingeleitet. 1994 wurden die bestehenden Regionen territorial, funktional und politisch dadurch gestärkt, dass ihre Zahl von 49 auf 16 reduziert, ihre Vertretungskörperschaften direkt gewählt und ihre Zuständigkeiten erweitert wurden (Kulesza & Szecilo 2012, 486). Dem folgte 1998/99 ein Reformpaket, aufgrund dessen sich der Staat organisatorisch und funktional weitgehend aus den subnationalen Ebenen zurückzog. Für die Handhabung der EU-Strukturförderung erhielten die Regionen den Status von „NUTS2-Regionen“ und zugleich die (dezentrale) Zuständigkeit, die EU-Strukturmittel selbständig zu bewirtschaften. Als Ergebnis dieser Reformen wurde Polen als „among the most decentralized EU countries with strong regional and local government“ eingeschätzt (Mazur et al. 2018, 785; Regulski & Drozda 2015).

Indessen hat seit 2015 die rechtsradikalen „Recht-und-Gerechtigkeits-Partei“ (Pis) unter *Jaroslav Kaczynski* – in ideologischer Nähe zu Ungarns *Viktor Orbán* – ebenfalls einen Umbau des politischen Staates in Richtung einer „illiberalen Demokratie“ eingeleitet. Dies zeigte sich bislang vor allem auf der zentralen Ebene durch eine zunehmende Infragestellung und gesetzlichen Untergrabung von klassischen Grundprinzipien der liberalen Demokratie und einer fremdenfeindlichen und europakritischen Betonung nationaler Unabhängigkeit und Identität. Mit Blick auf die zentralisierenden Auswirkungen auf die subnationalen Ebenen stellt Szescilo fest: „Local and regional government went through the ‚stress test‘ of illiberal democracy – weakened but not demolished. It demonstrated stronger resilience“ (Szescilo 2019, 176).

3. *Bundesrepublik* Deutschland

Die Entwicklung, die das föderale Verfassungssystem der Bundesrepublik insgesamt und insbesondere mit Blick auf die Länder als regionale Ebene seit der deutschen Wiedervereinigung genommen hat, weist einige Parallelen, aber auch deutliche Unterschiede im Vergleich mit den hier exemplarisch betrachteten Staaten Mittel-Ost-Europas und Italiens auf. Dies trifft insbesondere auf die Rezentralisierungstendenzen in Krisenzeiten, dominierende Eliteneinstellungen sowie Einflüsse des europäischen Integrationsprozesses zu, die immer wieder als Treiber von Staatsstruktur- und Verwaltungsreformen gewirkt haben. Deutliche Unterschiede werden aber vor allem mit Blick auf das Demokratieverständnis – gerade in den mittel-osteuropäischen Staaten erkennbar.

3.1 *Ausgangssituation vor 1990*

Das am 5. Mai 1949 in Kraft getretene Grundgesetz – eigentlich als vorläufige Verfassung konzipiert – hebt die föderale Grundstruktur der Bundesrepublik in mehreren Kernaussagen hervor (zu diesem bekannten Befund aus dem umfangreichen Literaturstand etwa Sturm 2010, Kropp 2010). Zum einen wurde zur Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und dem Bund in Art. 30 GG statuiert: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Somit wurden die Zuständigkeiten der Länder zur Regel und jene des Bundes zur Ausnahme erklärt. Zum anderen findet die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern ihren Ausdruck in Art. 83 GG, wonach die Länder grundsätzlich für die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben zuständig sind. Im föderalen System liegt also die „Verwaltungshoheit“, als wesentliches Merkmal ihrer Eigenstaatlichkeit bei den Ländern. Schließlich legt Art. 50 GG als Dreh- und Angelpunkt der vertikalen Gewaltenteilung fest, dass die Länder „bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes“ mitwirken“. Die Ausübung dieses Mitwirkungsrechts der Länder liegt beim Bundesrat, der sich – eine „pfadabhängige“ Merkwürdigkeit der deutschen Verfassungstradition – aus Vertreterinnen und Vertretern der Landesregierungen zusammensetzt. Dadurch, dass sich damit eine „Machtachse“ zwischen Bundesregierung und Landesregierungen (und ihren Bürokratien) ausprägen konnte, bildete sich über die Jahrzehnte ein „Exekutivföderalismus“ heraus (Lehmbruch 2002, 103), in dem die Länder als Gliedstaaten und ihre Parlamente an den Rand rückten.

Im Verlauf der 1950er und 1960er Jahre wurde die Nachkriegsverfassung vor allem durch zwei Impulse in eine „zentralisierende“ Richtung verschoben. Zum einen machte der Bund vor dem Hintergrund der gewaltigen gesamtstaatlichen Aufgaben der Nachkriegszeit insbesondere von der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG) Gebrauch. War deren verfassungsrechtliche Koppelung an die Aufgabe des Bundes, „für einheitliche Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik“ Sorge zu tragen, ursprünglich als Einschränkung intendiert, erwies sie sich zunehmend als „unitarisierender“ Treibsatz – zumal das Bundesverfassungsgericht die bundesgesetzliche Inanspruchnahme für nicht-justiziabel erklärte (Lehmbruch 2002, 103). Darüber geriet die Landesgesetzgebung an den Rand. Zum andern intervenierte der Bund – auf seine überlegenen finanziellen Ressourcen gestützt (Stichwort „Juliusturm“) – über „ein ungeregeltes System von Mischfinanzierungen und eine durch das Grundgesetz nicht abgedeckte Dotationspraxis“ (Kropp 2011, 15; Scharpf 2009, 24) in Handlungszuständigkeiten der Länder.

Diese „unitarisierende“ (insbesondere die Gesetzgebungspraxis vereinheitlichende) und zentralisierende (den Einfluss des Bundes verstärkende) Verfassungsentwicklung der Nachkriegszeit wurde als Entwicklung zu einem „unitarischen Bundestaat“ (Hesse 1962) und zu einem „verkappten Einheitsstaat“ (Abromeit 1992) interpretiert.

3.2 Verfassungsreform von 1969

Die als „Große Finanzreform“ bezeichnete Verfassungsreform von 1969 zielte zum einen auf eine fundamentale Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und auch Kommunen. Zum andern ging es wesentlich darum, die im dynamischen Prozess der Nachkriegsjahre („wildwüchsig“) entstandenen Formen der finanziellen und administrativen Mitwirkung des Bundes an der Erfüllung von Landesaufgaben verfassungsrechtlich zu klären und zu ordnen. So wurde als zentrale Finanzierungsregel der sog. Konnexitätsgrundsatz statuiert (Art. 104a GG), wonach „der Bund und die Länder die Ausgaben gesondert tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben“. Gleichzeitig wurden zum einen sog. Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und b GG a.F.) eingeführt, in denen der Bund in bestimmten Handlungsfeldern der Länder (z.B. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) Mitfinanzierungs- und Mitverwaltungsechte erhielt. Zum andern wurde anerkannt, dass der Bund unter verfassungsrechtlich bestimmten Voraussetzungen den Ländern Finanzhilfen gewähren kann (Art. 104b GG a. F.).

Als (besonders umstrittener) Teil dieser Verfassungsreform galten die legislativen, finanziellen und operativen Mitwirkungsrechte, die dem Bund auch Eingriffe in die „Kulturhoheit“ der Länder erlaubte, die – auf die Gründungsphase der Bundesrepublik zurückgehend – verfassungsrechtlich als ein „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“ gilt, wie das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 26.03.1957 hervorhob (BVerfE 6, 309 (354), Hepp 2006, 242). Die Bereitschaft der Länder, diese Intervention des Bundes zu akzeptieren, wenn nicht zu begrüßen, spiegelt nicht nur die gesamtstaatliche Dringlichkeit wider, die in den 1960er Jahren der Bildungsreform beigemessen wurde (Stichwort „Bildungskatastrophe“, Picht 1964). Vielmehr bestand auch ihr Interesse an einer Mitfinanzierung des Bundes mit Blick auf die anstehenden enormen Investitionen. So wurden die Gemeinschaftsaufgaben „Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung“ (Art. 91b GG a.F.) und „Neubau und Ausbau von Hochschulen“ verfassungsrechtlich verankert und die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 GG a. F.) um die Materie der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ ergänzt.

Durch diese institutionellen Regelungen wurden in wichtigen Handlungsfeldern die Formen und Prozesse der zwischen Bund und Ländern „gemischten“ Finanzierung, Verwaltung und Gesetzgebung angestoßen und verstärkt, für die die politikwissenschaftliche Konzeption und Bezeichnung „Politikverflechtung“ (Scharpf et al. 1976; Benz 1985; Kropp 2011; Scheller & Schmid 2008) gängig geworden ist. Insgesamt lief die Verfassungsreform von 1969 darauf hinaus, die vom Bund im Verlauf der Nachkriegsentwicklung erzielten „zentralisierenden Landgewinne“ verfassungsrechtlich festzuschreiben, aber auch einzugrenzen.

3.3 Entwicklung nach 1990

Dadurch, dass die Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 im Wege des „Beitritts“ der DDR zu „alten“ Bundesrepublik (gemäß Art 23 a. F. GG) – und nicht durch Verabschiedung einer neuen gesamtdeutschen Verfassung nach Art. 146 a. F. GG – vollzogen wurde, fand die Vereinigung selber zunächst keinen relevanten Niederschlag im Grundgesetz (Scheller 2016, 51).

„Euro-Zentralisierung“?

Eine wichtige Veränderung erfolgte allerdings durch die Verfassungsnovelle vom 21.12.1991, durch die der durch den erfolgten „Beitritt“ gegenstandslos gewordene Art 23GG

a.F. aufgehoben und durch den (programmatisch „Europa-Artikel“ genannten) Artikel 23 GG neuer Fassung ersetzt wurde. In Vorbereitung auf die bevorstehende (durch den Maastrichter Vertrag vom 1.1. 1993 vollzogene) Gründung der EU zielte die Neufassung von Artikel 23 GG darauf, das deutsche föderale System in das europäische Mehrebenensystem einzuordnen und insbesondere der Besorgnis der Länder, infolge der fortschreitenden Europäischen Integration und der dieser innewohnenden ‚Euro -Zentralisierung‘ Funktionen und Einfluss zu verlieren, durch Einräumung von Mitwirkungsrechten Rechnung zu tragen. Am stärksten sind diese in der Regelung des Art 23 Abs.1 GG n.F. ausgeprägt, wonach die Übertragung von ‚Hoheitsrechten‘, also auch von eigenen Zuständigkeiten der Länder, etwa im Bildungssektor, nur mit ‚Zustimmung‘ des Bundesrats erfolgen darf. Schwächer ist das Mitwirkungsrecht des Bundesrats für den Fall ausgestaltet, dass anstehende EU-Entscheidungen und Regelungen, die die EU aufgrund eigener Kompetenzen trifft, Länderzuständigkeiten berühren; in diesem Falle ist der Bundesrat „an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen“ (Art. 23 Abs.4 GG n.F.). Indessen wurde in dem „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG) vom 12.2.1993 zusätzlich für den innerstaatlichen Umgang festgelegt: „Wenn bei einem Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat ..., ist insoweit bei Festlegung der Verhandlungsposition durch die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen... Stimmt die Auffassung der Bundesregierung nicht mit der Stellungnahme des Bundesrates überein, ist ein Einvernehmen anzustreben... Kommt ein Einvernehmen nicht zustande und bestätigt der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einem mit zwei Dritteln seiner Stimmen gefassten Beschluss, so ist die Auffassung des Bundesrates maßgebend“. Damit wird dem Bundesrat – insbesondere auch in Fragen der Bildungspolitik – ein mit Zwei-Drittel-Mehrheit auszuübendes Vetorecht eingeräumt.

Für den Fall, dass anstehende EU-Entscheidungen die Materien von „schulischer Bildung, der Kultur und des Rundfunks“ betreffen, sieht Art. 23 Abs. 5 GG (in der 2006 modifizierten Fassung) überdies die (im EU-Kontext einzigartige) Regelung vor, dass ein vom Bundesrat zu bestimmender Landes(!)vertreter an den einschlägigen EU-Sitzungen als stimmberechtigtes Mitglied mitwirkt (vgl. Sturm 2010, 201).

Auch wenn die im GG verankerten und einzelgesetzlich konkretisierten Mitwirkungsrechte des Bundesrates durchaus beachtlich sind, scheinen kaum geeignet, dem Zuständigkeits- und Bedeutungsverlust entgegenzuwirken, den die Länder durch die „Euro-Zentralisierung“ der

europäischen Mehrebenen-Systems erfahren. Soweit dem Bundesrat, im Klartext: den Landesregierungen Mitwirkungsrechte zuerkannt sind, bleiben zudem die Landesparlamente kraft der Logik des „Exekutivföderalismus“ – ohnedies außen vor.

In dem Maße, wie mit der fortschreitenden europäischen Integration eine Form der „europäischen Zentralisierung“ von Zuständigkeiten und Entscheidungen stattfindet, entstehen neue und weitere Politik- und Handlungsverflechtungen, die bereits früher als „doppelte Politikverflechtung“ bezeichnet worden sind (Hrbek 1986). Diese ergeben sich sowohl durch die Übertragung von Souveränitätsrechten durch den Bund als die die deutsche EU-Mitgliedschaft nach außen vertretende Gebietskörperschaft als auch innerstaatlich durch die Pflicht zur Umsetzung des europäischen Primärrechts insbesondere durch Länder und Kommunen.

3.4 Föderalismusreform I und II

In der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I (Sturm 2010, 185 ff.; Kropp 2010, 209 ff.) setzte einerseits der Bund sein Interesse durch, die Bundesgesetzgebung durch die Einschränkung der die Zustimmung des Bundesrats erfordernden Gesetze zu entlasten. Andererseits setzten sich die Länder damit durch, die inzwischen, zuletzt durch die insoweit zentralisierende Reform von 1969 entstandene Vielzahl von finanziellen, administrativen und legislativen „Politikverflechtungen“ (Scharpf et al. 1976) zu ihren Gunsten zu entflechten. Auf diese Weise sollte eine Stärkung ihrer Zuständigkeiten – nicht zuletzt derjenigen ihrer Landtage – erfolgen, indem wichtige, legislative und operative Interventionen des Bundes eröffnende „Einfallstore“ wieder verschlossen wurden. Dazu erfolgte eine Aufhebung der Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG a.F.) und Abschaffung bzw. Neuordnung mehrerer Gemeinschaftsaufgaben.

Vor allem im Feld der Bildungspolitik als dem Kernbereich ihrer traditionellen Kulturhoheit, in dem die Länder durch die Verfassungsreform von 1969 erhebliche verfassungsrechtliche Einbußen erfahren hatten, war ihr Bestreben besonders ausgeprägt, diese „Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes ... soweit wie möglich zurückzudrängen“ (Wieland & Dohmen 2011, 22).

Eine weitere Verfassungsnovellierung im Zuge der Föderalismusreform I betraf die Neufassung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG n.F.. Mit dieser Neuregelung wurde dem Bund

untersagt, den Kommunen Aufgaben als Kosten verursachende Pflichten unmittelbar zu übertragen. In diesem sog. Durchgriffsverbot kommt der föderale Organisationsimperativ zum Ausdruck, dass der Bund nicht an den Ländern (und deren Eigenstaatlichkeit) vorbei mit den Kommunen in direkten operativen Kontakt treten darf.

Die am 1. August 2009 in Kraft getretene *Föderalismusreform II* leitete eine verfassungsrechtliche und -politische Umkehr in eine (re-)zentralisierende Richtung ein (Kropp 2010, 227 ff., Sturm 2010, 203 ff.). Die langwierigen Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern standen unter dem Druck der im Gefolge der globalen Finanzkrise von 2008/2009 ständig wachsenden Staatsschulden. Eine Einhaltung der Vorgaben des 1997 zwischen EU-Mitgliedstaaten vereinbarten „Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt“ und seines Gebots eines ausgeglichenen Haushalts (*„close to balance“*) geriet angesichts milliardenschwerer Rettungsmaßnahmen für angeschlagene Banken und Mitgliedstaaten in immer weitere Reichweite.

Als einschneidender Schritt der Föderalismusreform II wurde in Art. 109 Abs. 2 GG n.F. die sog. Schuldenbremse eingeführt. Zwar hält Art. 109 GG am traditionellen Grundsatz der je eigenen Budgethoheit fest („Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“), jedoch werden Bund und Länder verpflichtet, ihre Haushalte „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ (Art. 109 Abs. 2 GG n.F.). Zudem werden die Budgetentscheidungen der Länder gesamtstaatlich und europäisch verpflichtend in ein Überwachungssystem eingebunden.¹ So wurde mit Art. 109a GG n.F. ein sog. Stabilitätsrat als gemeinsames Bund-Länder-Gremium eingerichtet. Durch den Stabilitätsrat, dem die Finanzministerinnen und Finanzminister des Bundes und der Länder sowie der Bundeswirtschaftsminister angehören, ist das Haushaltsgebaren der Länder unter regelmäßige Aufsicht gestellt.

3.5 Neuregelung des Länderfinanzausgleichs von 2017

Ein weiterer (Re-)Zentralisierungsschub ging von der am 30.07.2017 in Kraft getretenen Änderung der Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs aus – und hier insbesondere des *Länderfinanzausgleich i. e. S.*, dem horizontalen finanziellen Ausgleich zwischen den Ländern (Ebner 2009). Dieser beruhte in der Vergangenheit auf Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG

¹ Art 109 Abs 2: ‘Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung’.

a.F., wonach durch Bundesgesetz sicherzustellen (sei), „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“. In den Auseinandersetzungen über die Neufassung des Länderfinanzausgleichs drängten vor allem die reichen Länder darauf, ihn abzuschaffen und durch eine andere (sie entlastende) Regelung zu ersetzen. Nach langwierigen Verhandlungen, in denen die von ihnen angestrebte Lösungsvariante – einen Ausgleich über eine gezielte Neuzumessung von Steuereinnahmen – vom Bund abgelehnt wurde, erklärte sich dieser schließlich bereit, die durch die Abschaffung des bisherigen Länderfinanzausgleichs entstehende Finanzlücke aus Bundesmitteln zu übernehmen. Der Rückzug insbesondere der reichen Länder aus dieser traditionellen Solidarität – der „föderalen Herzkammer der Bundesrepublik“ (von Altenbockum 2016) – verstärkte den zentralisierenden Einfluss des Bundes.

3.6 Finanzausweisungen des Bundes an die Länder im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur

Unmittelbar nach der Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs von 2017 entspann sich eine heftige verfassungspolitische und -rechtliche Kontroverse über die Frage von Finanzhilfen des Bundes an die Länder im kommunalen Bildungssektor. Die Auseinandersetzungen erhielten ihre Schärfe und Tragweite daraus, dass Grundfragen der Länderautonomie und ihrer Finanzierung im föderalen System der Bundesrepublik im Allgemeinen und im Schulsektor im Besonderen berührt waren. Zudem schien durch die Föderalismusreform I von 2006 verfassungsrechtlich geklärt, dass sich der Bund aufgrund des „Kooperationsverbotes“ aus dem Schulsektor als Angelegenheit der Länder zurückzieht

Vor dem Hintergrund einer verbreiteten Klage über den schlechten baulichen Zustand vieler Schulen erklärte sich der Bund bereit, im Rahmen einer Neufassung der Finanzhilfen nach Art. 104c GG n.F., „den Ländern Finanzhilfen für Investitionen der finanzschwachen Gemeinden im Bereich der kommunalen Infrastruktur zu gewähren“. Obgleich von Kritikern eingewandt wurde, dass damit gegen das Kooperationsverbot verstoßen werde und sich der Bund über eine Investitionshilfe in eine Zuständigkeit der Länder einmische, wurde die Finanzhilfe beschlossen und umgesetzt, zumal sie sich auf „finanzschwache Gemeinden“ beschränkte und die entsprechenden Länder an den Fördergeldern des Bundes durchaus interessiert waren (Speiser 2017; Scheller 2019).

Die Frage eines umfangreichen finanziellen Engagements des Bundes im Schulbereich wurde erneut Gegenstand einer heftigen politischen und medialen Diskussion, als die (nach den

Bundestagswahlen von 2017) gebildete Große Koalition aus CDU und SPD in ihrem am 12.3.2018 geschlossenen Koalitionsvertrag vereinbarte, eine „Digital-Offensive“ zur digitalen Aus- und Aufrüstung der Schulen zu starten und hierfür Bundesmittel zur Verfügung zu stellen. Aufgrund eines novellierten Art. 104c GG sollte der Bund den Ländern Finanzhilfen „für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur (zu) gewähren“. Die Novellierung des Art. 104c GG im Jahr 2019 ging über die vorige Fassung vom 30.07.2017 insofern entscheidend hinaus, dass sich die Förderung nicht auf mehr nur auf „finanzschwache“ Kommunen, sondern sich auf alle Gemeinden erstrecken sollte. Zwar wurde damit die Aufhebung des „Kooperationsverbots“ nicht explizit vorgenommen, jedoch implizit faktisch realisiert (Scheller 2019).

Das Novellierungsvorhaben löste eine kontroverse Diskussion aus, in der grundsätzliche Fragen des föderalen Systems und der Stellung, Funktion und Finanzierung der Länder (und Kommunen) angesprochen wurden (Henneke 2018, Kretschmann 2018, Bundesrechnungshof 2018). Dabei standen sich zwei grundsätzliche Positionen gegenüber. Der Bund beharrte auf dem Finanzierungsmodus einer den Ländern zu gewährenden Investitionshilfe nach Art. 104b GG. Dem gegenüber bestanden die Länder darauf, dass sie (und die Kommunen) mit hinreichenden Finanzmitteln vermittels ihrer unmittelbaren Beteiligung an den Steuereinnahmen auszustatten und auf diesem Wege ihre Autonomie zu sichern sei.

Die Kritik galt vor allem den in Art. 104b Abs. 2 GG vorgesehenen Aufsichts- und Kontrollrechten des Bundes. Denn danach kann die Bundesregierung „zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung“ „Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen (sic!) Behörden durchführen“. Indem in dieser Vorschrift dem Bund die Befugnis eingeräumt wird, bei allen Behörden „Erhebungen“ durchzuführen, wird ihm faktisch ein direkter administrativer Zugang und Zugriff auch auf die kommunale Verwaltungsebene eröffnet, was ihm durch die Vorstellung vom „eigenstaatlichen“ Status der Landesverwaltung, als deren Bestandteil die Kommunalverwaltung verfassungsrechtlich gilt, bislang verwehrt ist.

Ungeachtet der breiten Front und Koalition von Kritikern stimmten Bundestag und Bundesrat letztlich nach zweimaligem Vermittlungsverfahren der von der Bundesregierung angestrebten Investitionshilfe nach Art. 104c GG mit den für Verfassungsänderungen erforderlichen Zwei-Drittel- Mehrheiten zu.

4. Italien

Als westeuropäisches Land, das nach 1990 eine tiefgreifende Dezentralisierung durchlaufen hat, soll hier Italien exemplarisch in die vergleichende Diskussion mit einbezogen werden.

Die institutionelle Ausgangssituation in Italiens Nachkriegs-Verfassung von 1948 sah zwar eine Abkehr von dem traditionellen, an Frankreichs „napoleonischen“ Zentralismus orientierten Staatsmodell in Gestalt einer Dezentralisierung durch die Einführung von 20 Regionen (Art. 116 Costituzione della Repubblica Italiana) vor, von denen fünf (*regioni a statuto speciale*) eine größere Autonomie eingeräumt wurde als den übrigen 15 (*regioni a statuto ordinario*) (Palermo 2017, 84; Kuhlmann & Wollmann 2013, 75 ff., 2019, 81 ff.). Jedoch gewannen die Regionen in der Folgezeit keine nennenswerte politische und administrative Bedeutung – mit Ausnahme einiger „Regionen mit Sonderstatus“ (insbesondere Trentino/Südtirol). Denn das Verfassungsgericht (*Corte Costituzionale*) entschied in einschlägigen Konflikten überwiegend zugunsten des Zentralstaats.

1990 gerieten das italienische Regierungssystem und sein tragendes Parteiensystem in eine tiefe politische Krise. Ursache waren ausgedehnte Korruptionsskandale, aber auch die – durch den Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittelosteuropa angestoßene – Auflösung und Neugruppierung der Italienischen Kommunistischen Partei. Hieraus folgte 2001 die seit 1948 einschneidendste – pointiert als „Kopernikanische Revolution“ apostrophierte (Palermo 2017, 86) – Verfassungsreform. Durch sie erhielten die Regionen, vor allem auch die „gewöhnlichen“ Regionen, erhebliche legislative und operative Zuständigkeiten – insbesondere im Gesundheitsbereich. Verschiedentlich wurde diese Entwicklung als Italiens Weg zu einem ‚quasi-föderalen‘ System bezeichnet (Kuhlmann & Wollmann 2013, 75, 2019, 82). Eine Dynamik für weitere, dezentralisierende Entwicklungen steckte in Art. 116 Abs. 3 der neuen Verfassung, in dem den „gewöhnlichen“ Regionen das Recht zugesprochen wurde, im Wege regionaler Referenden eine weitere beträchtliche Ausdehnung ihrer legislativen Zuständigkeiten zu beantragen, über die dann durch nationale Gesetzgebung endgültig zu entscheiden sein würde.

War mit der Verfassungsänderung von 2001 mithin der Weg zu einer „echten“ Regionalisierung, wenn nicht gar „Quasi-Föderalisierung“ Italiens eröffnet, so wurde dieser in der Folgezeit wieder eingeschränkt und rückgängig gemacht. Den Auftakt zu dieser Rezentralisierung gab die oft als „technokratisch“ bezeichnete Experten-Regierung unter *Mario Monti* (2011 bis 2013), die angesichts einer sich zuspitzenden Budgetkrise sowie unter

dem Druck der EU und der Vorgaben des aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eine Politik der fiskalischen Austerität einleitete – bezeichnenderweise unter programmatischer Verwendung des angelsächsischen Terminus ‚*spending review*‘. Durch Verfassungsgesetz vom 20.04.2012 wurde eine Schuldenbremse (‚*tetto del debito*‘) eingeführt, durch die sowohl die nationale Ebene als auch die Regionen auf eine ausgeglichene Haushaltsführung (‚*principio del pareggio di bilancio*‘) verpflichtet wurden. Auf diese Weise wurde insbesondere die Haushaltsautonomie der Regionen eingeschränkt (Palermo & Valdesalici 2019, 299). Das von den Regionen angerufene Verfassungsgericht (*Corte Costituzionale*) hat diese Eingriffe in die Zuständigkeiten und Autonomie der Regionen gebilligt (Palermo 2017, 85) und kürzte entsprechende Mittelzuweisungen an sie. Die von der ‚Mitte-Links‘-Regierung unter *Matteo Renzi* verfolgte Verfassungsreform, die unter anderem vorsah, die Zuständigkeiten der Regionen deutlich zu beschneiden, wurde zwar in einem nationalen Referendum am 08.12.2015 von einer breiten Mehrheit der Wählerinnen und Wähler abgelehnt (Kuhlmann & Wollmann 2019, 148). Allerdings bleiben die Stellung und die Zuständigkeiten der Regionen von den überwiegend ‚zentralistisch‘ eingestellten politischen Eliten auf nationaler Ebene – unabhängig von der Partecouleur – weiterhin in Frage gestellt. Ein Indiz hierfür ist darin zu erkennen, dass, nachdem in drei ‚gewöhnlichen‘ Regionen (Veneto, Lombardia und Emilia Romagna) im Oktober 2017 auf Art. 116 Abs. 3 der Verfassung gestützte regionale Referenden, die verfassungsgemäß die Erweiterung der regionalen Zuständigkeiten zum Gegenstand hatten, mit jeweils großen Mehrheiten der Abstimmenden beschlossen worden sind, die für ihre Umsetzung erforderlichen nationalen Gesetze bislang nicht zustande gekommen sind (Camera dei Deputati 2019).

5. Vergleichende Zusammenfassung und Ausblick

Die institutionelle Transformation der ehemaligen DDR nach 1990 war – im Vergleich mit den andern ex-kommunistischen Ländern Mittelost-Europas – in mehrfacher Hinsicht ein „Sonderfall“ (Wiesenthal 1995). Der Dreh- und Angelpunkt der Entwicklung war, dass sich die Transformation als Prozess der deutschen Wiedervereinigung vollzog, während sie in den andern MOE-Ländern, nicht zuletzt in Ungarn und Polen, als ein Prozess des „nation building“, der Wiedergewinnung der nationalen Unabhängigkeit sowie der Herausbildung einer nationalen Identität nach Einvernahme in das Sowjet-System abrollte. In Ostdeutschland

waren die Grundfragen der institutionellen Organisation (Einführung von Länderstrukturen, kommunaler Selbstverwaltung, Zugehörigkeit zur EU) durch Beitritt der DDR zur „alten“ Bundesrepublik nach Art. 23 GG weitgehend *vor*-entschieden. Demgegenüber waren – wie auch in den andern MOE-Staaten – in Ungarn und Polen – abgesehen von der Grundentscheidung für einen demokratischen Verfassungsstaat – die Schlüsselfragen der künftigen Organisation, einschließlich einer möglichen EU-Zugehörigkeit, Gegenstand langwieriger Konflikte und Aushandlungsprozesse der nationalen Akteure. Die Transformation Ostdeutschlands wurde maßgeblich von der Trias Institutionentransfer, Personaltransfer und Finanztransfer von West nach Ost geprägt, für die es in den andern MOE-Staaten keine Parallele gab.

Als Ergebnis dieser singulären Konstellation von Faktoren erreichten die Personal- und Organisationsstrukturen in Ostdeutschland nach Ablauf von zehn bis fünfzehn Jahren einen jenen in Westdeutschland im Großen und Ganzen vergleichbaren Standard (Jann 2001).

In Ungarn, wo nach 1990 die entschiedensten Schritte einer Dezentralisierung durch Einführung einer politisch und funktional starken kommunalen Selbstverwaltung unternommen wurden, blieb die Schaffung einer regionalen Ebene stecken. Bezeichnenderweise wurde das Management der für das Land wichtigen EU-Strukturfonds den Ministerien (mit einem ‚zentralisierenden‘ Effekt) zugewiesen anstatt sie regional zu verorten. Nach 2010 leitete die rechtskonservative FIDESZ-Partei unter Victor Orbán mit dem Schlagwort von der „illiberalen Demokratie“ eine Verfassungs- und Verwaltungsreform ein, um einen starken und zentralisierten Staat durch Schwächung der horizontalen Gewaltenteilung und Abbau der vertikalen Dezentralisierung durchzusetzen.

In Polen wurde nach konfliktreichen Anfängen 1994 ein Reformpaket beschlossen, in dem die territorial neu zugeschnittenen 16 Regionen mit direkt gewählten Regionalvertretungen aufgewertet wurden. Bezeichnenderweise wurde deren Vorsitzenden das Management der EU-Strukturfonds übertragen. Vor diesem Hintergrund wurde Polen zu den „am stärksten dezentralisierten Ländern der EU“ gerechnet (Mazur et al. 2018, 785). Nach 2015 verfolgte die rechtskonservative „Gerechtigkeitspartei“ (PiS) unter der Führung von *Jaroslav Kaczynski* eine Politik, die – in ideologischer Nähe zu Orbáns „illiberaler Politik“ – den zentral regierten „starken Staat“ anstrebt. Bislang findet diese Politik nicht nur (horizontal) in einer Stärkung der zentralen Regierungsmacht etwa durch die Infragestellung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit, sondern auch (vertikal) – unbeschadet ihrer „größeren Widerstandsfähigkeit“ („greater resilience“, Szescilo 2019, 176) – „in einer schleichenden

(Re-)Zentralisierung in bestimmten Feldern der lokalen und regionalen Institutionen“ ihren Ausdruck (ibid., 166).

In der Entwicklung des föderalen Systems der Bundesrepublik ist im Verhältnis des Bundes zu den Ländern seit den späten 2000er Jahren ein zentralisierender Trend zu erkennen. Dieser prägte sich in mehreren Schritten aus. Zum einen wurden in der ‚Föderalismusreform II von 2009 – vor dem Hintergrund der Finanzkrise und in Einlösung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts – die sog. Schuldenbremse (Art. 109 und 115GG) und die Einbettung der Haushaltspolitik der Länder in gesamtstaatliche und europäische Regime eingeführt. Zum andern gaben die Länder 2017 den solidarischen Finanzausgleich zwischen den Ländern auf und überließen es – in einem Akt der Selbstentmachtung – dem Bund, die entstehende Finanzlücke durch vertikale Transfers an einzelne Länder zu füllen. Schließlich ist es dem Bund mit der Verabschiedung und verfassungsrechtlichen Absicherung des sog. „Digital-Pakts“ gemäß Art. 104c GG seit 2019 möglich, „den Ländern Finanzhilfen ... zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsstruktur gewähren“. Damit dringt der Bund in den Schulbereich als einem der Kernbereiche der traditionellen Kulturhoheit und Eigenstaatlichkeit der Länder ein und setzte damit das in der Föderalismusreform I begründete Kooperationsverbot außer Kraft. Überdies hat sich der Bund das Recht gesichert, die Umsetzung und Anwendung der Investitionshilfen durch Landes- und Kommunalverwaltung unmittelbar zu kontrollieren, worin ein Eingriff in die Verwaltungshoheit der Länder als wesentliches Element ihrer Eigenstaatlichkeit gesehen werden kann.

Auch Italien, wo sich 2001 eine als ‚kopernikanische Revolution‘ (Palermo 2017, 86) apostrophierte Dezentralisierung durch die Erweiterung der politischen, legislativen und operativen Zuständigkeiten der Regionen vollzog, wurde nach 2010 – in Reaktion auf die finanzielle Krise und unter dem Druck der Europäische Union – eine Austeritätspolitik eingeleitet, die wesentlich darauf zielte, den finanziellen und operativen Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Regionen zu beschneiden.

Die hier vergleichend herangezogenen Länder weisen – ungeachtet beträchtlicher Unterschiede – gemeinsame Makrotrends darin auf, dass ihre Verfassungs- und Verwaltungssysteme in den 1990er und frühen 2000er Jahren dezentralisiert worden sind (besonders ausgeprägt in den ex-kommunistischen Transformationsländern, einschließlich der ehemaligen DDR). Seit den mittleren und späten 2000er Jahren haben sie jedoch zentralisierende Schritte (wiederum besonders zugespitzt in Ungarn und Polen) durchlaufen.

Für diese zunächst dezentralisierenden und später zentralisierenden Entwicklungslinien sind in den hier betrachteten Ländern unterschiedliche Bestimmungsfaktoren in unterschiedlicher Konstellation und Stärke zu erkennen.

In Ungarn und Polen als mittelosteuropäische Transformationsländer und insoweit auch in der ehemaligen DDR wurde eine radikale Dezentralisierung des zentralistischen Staates kommunistischer Provenienz durch den säkularen Systemwechsel ausgelöst. Wesentliche dezentralisierende Impulse gingen zudem von der Vorbereitung auf und den Vollzug des EU-Beitritts aus. Umgekehrt wurden eine ausgeprägte Zentralisierung dadurch angestoßen und angetrieben, dass rechtskonservative Parteien unter entschlossenen politischen Führungsfiguren die Regierungen übernahmen und ein ideologisch, an dem Ziel nationaler Unabhängigkeit und Identität orientiertes Politikprogramm umzusetzen willens waren, in dem fremdenfeindliche und europaskeptische, gegen das „Brüsseler Diktat“ gerichtete Komponenten hervortraten.

In Italien war die in Richtung einer „quasi-föderalen“ Regionalisierung zielende Verfassungsreform von 2001 von einer politischen Überzeugung und Absicht bestimmt, die auf Dezentralisierung als Strategie einer durchgreifenden Politikreform und Staatsmodernisierung setzte und die Schaffung wettbewerbsfähiger italienischer Regionen im Kontext des sich abzeichnenden „Europas der Regionen“ anstrebte. In Deutschland erhielt die Föderalismusreform I von 2006 ihren Dezentralisierungsimpuls wesentlich aus dem Interesse und der Absicht der Länder, einen Teil der zentralisierenden Landgewinne, die der Bund in der Reform von 1969 verfassungsrechtlich errungen hatte, wieder rückgängig zu machen und insbesondere die Rolle der Landesparlamente und damit das Gewicht der Länderpolitik insgesamt zu stärken. Sowohl für die in Deutschland ebenso wie für die in Italien in den späten 2000er Jahren einsetzenden zentralisierenden Entwicklungslinien sind vor allem zwei Bestimmungsfaktoren zu erkennen. Zum einen wurde in beiden Ländern auf die Finanzkrise und die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts reagiert, nicht zuletzt mit der verfassungskräftigen Einführung einer Schuldenbremse für die Länder bzw. Regionen. Zum anderen ist in den Politikinitiativen und Interventionen der zentralen Ebene eine Politikvorstellung und Leitidee zu erkennen, die darauf abzielt, dass – vor dem Hintergrund der fortschreitenden Internationalisierung und Globalisierung der Politik-, Finanz- und Wirtschaftswelt – die Wettbewerbs- und letztlich Überlebensfähigkeit der einzelnen nationalen Staaten in erster Linie von der gesamtstaatlichen Ebene und ihrer nationalen Regierung gesichert werden könne.

Ein eindrückliches Beispiel hierfür bildet die im April 2019 beschlossene Einführung der Finanzhilfen des Bundes an die Länder „für Investitionen ... zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur“. Dem Widerstand und der Kritik an diesem Eingriff in den Schulsektor als Kern der „Kulturhoheit“ der Länder traten die Verfechter dieser finanziellen und operativen Intervention des Bundes mit dem Argument entgegen, dass dieses Engagement des Bundes zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bildungssystems dringend geboten sei, zumal sich der auf die Eigenbestimmung und -finanzierung der Länder gestützte Bildungsföderalismus als hierfür unzulänglich erwiesen habe (Renzsch 2018). Auch in Italien kann in der zentralisierenden Entwicklung, auch in der 2015 unter der Regierung von Matteo Renzi angestrebten (allerdings im nationalen Referendum abgelehnten) Verfassungsreform, ein auf der nationalen Ebene und ihren politischen Eliten verbreitetes Misstrauen gegenüber der finanziellen und funktionalen Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der subnationalen Akteure gelesen werden.

Als eine weitere gemeinsame Entwicklungslinie ist in Deutschland und Italien zu beobachten, dass sich mit fortschreitender europäischer Integration und Europäisierung der nationalen Handlungsebenen die neue Dimension einer „Euro-Zentralisierung“ abzeichnet, die sich im Verhältnis zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten ausprägt und auf deren subnationale Ebenen durchschlägt. Hierfür bietet der im Dezember 1991 eingeführte Art. 23 GG ein anschauliches Beispiel.

Wagt man am Ende einen geographisch noch umfassenderen ‚globalen‘ Aus- und Überblick, legen einschlägig ausgreifende Studien und Publikationen (UCLG 2008; Kersting et al. 2009; Wollmann 2020b) die Einschätzung nahe, dass nach 1980 in vielen Ländern (einschließlich der Entwicklungsländer in Latein-Amerika, Afrika usw.) eine Dezentralisierung der Staatsorganisation (meist gleichzeitig mit Demokratisierungsansätzen) stattgefunden hat und sich als zentralisierende Gegenbewegung in vielen dieser Länder in den letzten zehn, fünfzehn Jahren eine Rückkehr der (oft teil-autoritären oder quasi-autoritären) Zentralgewalt vollzogen hat (Tyler Dickovick 2011). Es liegt nahe, im aktuellen Aufkommen populistisch machtkonzentrierender Führungsstile und Führungsfiguren ebenfalls Belege für diesen zentralisierenden Trend zu erkennen.

Biblio 4.3.

Abromeit, H. 1992, Der verkappte Einheitsstaat, Leske + Budrich Opladen

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

Benz, Arthur 1995, Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat, in Seibel, Wolfgang & Benz, Arthur (Hrsg.), Regierungssystem und Verwaltungspolitik, VS Verlag Opladen, pp. 83-102

Bundesrechnungshof 2018, Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 8.10.2018 <https://www.bundestag.de/bloeb/bundesrechnungshof-data/download.4.1.20>

Grunow, D. 1996 Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität. Eine empirische Untersuchung der Verwaltungshilfe für Brandenburg

Hajnal, G., Kádár, K. & Kovács, E. 2018, Public Administration characteristics and performance in EU 28: Hungary, European Commission

Henneke, Hans Günther 2018, Digitalpakt : Der Bund erkaufte sich die Steuerung der Bildungspolitik, in FAZ vom 28.11.2018, <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/digitalpakt-der-bund-erkaufte-sich-die-steuerung-der-bildungspolitik-15914285.html>

Hepp, G.F. 2006, Bildungspolitik als Länderpolitik, in: Schneider, H. & Wehling, H.-G. (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland, VS Verlag, pp 240-269

Hesse, K. 1962, Der unitarische Bundesstaat, C.F. Müller

Hrbek, R. 1986, Doppelte Politikverflechtung. Deutsche und Europäische Integration, in Hrbek R. & Thyssen, U 1986 (Hrsg), Die deutschen Länder und die europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, 17-33

Jann, W. (2001). Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung. In Derlien, H.-U. (Ed.). *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation*, (pp103-120). Baden-Baden. Nomos.

Kersting, N., Caulfield, J., Nickson, R.A., Olowu, D., Wollmann, H. eds. 2009, Local Governance Reform in Global Perspective, Wiesbaden: VS Verlag

König, K. & Meßmann, V. 1995, Organisations- und Personalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland, Baden-Baden: Nomos

König, K. 197, Aufbau der Landesverwaltung nach Leitbildern, in Wollmann, H. et al. (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen: Leske& Budrich, 119-168

Kovacs, Ilona Palne; Bodor, Akos; Finta, Istvan; Grünhut, Zoltan; Kacziba, Peter & Zongor, Gabor , 2016, in: Croatian and Comparative Public Administration, 16 (4), 789-816

Kowalczyk, Andrezej 2000, Local Government in Poland, in: Horvath, Tamas M. (ed.) Decentralization: Experiments and Reform, Open Society Institute, Budapest, pp. 217-254

- Kretschmann, W. 2018, Föderalismus ist das Fundament unseres Landes, in: Der Neue Kämmerer, <https://stm.baden-wuerttemberg.de/service/presse/meldung/pid/foederalismus-ist-das-fundament-unseres-landes/>
- Kropp, S. 2011, Politikverflechtung – und kein Ende? Zur Reformunfähigkeit des deutschen Föderalismus, in Gagnon, A.G. & Sturm, R. (Hrsg.), Föderalismus als Verfassungsrealität, Nomos BadenBaden, pp. 15-38
- Kropp, Sabine 2010, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, VS Verlag
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. 2013, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, VS Verlag Wiesbaden
- Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut 2019, Introduction to Comparative Public Administration, 2nd ed., Edward Elgar
- Kulesza, Michal and Szescilo, Dawid 2012, Local Government in Poland, in: Moreno, Angel-Manuel, ed. 2002 ,Local Government in the Member States of the European Union. A comparative Legal Perspective, Madrid NIPA, 482-504
- Lehmbruch, G. 1993, Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland, in Seibel, W., Benz, A. und Mäding, M. (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, Baden-Baden: Nomos, pp. 42-66
- Lehmbruch, G. 2002, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Benz, A. & Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Sonderheft 32/2001, PVS, S. 53-110
- Levitas, Anthony 2014, Local Government Reform as State Building. What the Polish Case says about Decentralization, Watson Institute for International Studies at Brown University
- Loewen, Bradley 2018, From Decentralization to Re-centralization : Tendencies of Regional Policy and Inequities in Central and Eastern Europe, in: Administrative Culture, 18 (2), 103-126
- Mazur, S, Mozdzen, M. & Oramus, M. 2018, Public Administration characteristics and performance in EU 28: Poland, European Commission
- Offe, C. 1991, Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: Merkur. Bd. 4, Nr. 505, 1991, S. 279-292.
- Orbán, Victor 2014, Speech of July 26, 2014 <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> retrieved 20.6.2019
- Palermo, Francesco and Valdesalier, Alice 2019, Irreversibly different. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Italy, in: Popelier, Patricia and Shahdzic, Maja (eds.), Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Palgrave Macmillan, pp. 287-314
- Palermo, Francesco 2017, What's Wrong with Concurrency? Comparative Reflections Based on Constitutional Reforms in Germany and Italy, in: Steytler, Nico (ed.), Concurrent Powers in Federal Systems, Brill Nijhoff: Leiden, pp. 70-92
- Przeworski, A., Teune, H. 1970, The Logic of Comparative Social Inquiry, New York Wiley

Regulska, J. 1997, Decentralization or (re)centralization: struggle for political power in Poland, in: *Government and Policy*, 15,p. 187-207

Regulski, Jerzy and Droszda, Jacek 2015, *Building Local Government*, World Bank

Rentzsch, W. 1918. Bildungsmisere im Bundesstaat, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.8.2018, S. 6

Ruckriegel, W. 1993, Neubau der Verwaltung in Brandenburg, in: Oertzen, H.-J. von (Hrsg.), *Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II*, Baden-Baden-Nomos

Sakovisz, Marcin 2015, Rebirth of Local Government in Poland, 25 years of decentralization Reforms, in: Ruano, José Manuel and Profiroiu, Marius, eds. 2015, *Palgrave Handbook on Decentralization in Europe*, 327-352

Scharpf, Fritz W. 2009, *Föderalismusreform*, Campus Frankfurt

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

Scheller, Henrik 2016, Der föderalistische Diskurs in der Bundesrepublik zwischen Pfadabhängigkeit und normativer Verselbständigung?, in: Hausteiner, Eva Marlene (Hrsg.) 2016, *Föderalismen. Modelle jenseits des Staates*, Baden-Baden Nomos, pp. 51-78

Scheller, Henrik 2019, "Digitalpakt Schule". Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 27-28, 2019

Scheller, Henrik & Schmid, Josef (Hrsg.) 2008, *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat*, Baden-Baden: Nomos

Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.

Seckelmann, M. 2012, Das sog. 'Kooperationsverbot' und die Mittel zu seiner Behebung, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 2002, pp. 701-708

Speiser, G. 2017, Der neue Art. 104c GG: Bundesfinanzhilfen für kommunale Bildungsinvestitionen, in: *Recht und Politik*, Jg. 53, Heft 4, 473-479

Sturm, R. 2010, *Föderalismus*, 2. Aufl., Nomos Baden Baden

Sturm, R. 2017, Der Föderalismus – nur noch ein Schatten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.9.2017, S. 8

Szeleny, I & Csillag, T. 2015, Drifting from liberal democracy: Neo-conservative ideology of managed illiberal democratic capitalism in post-communist Europe, in *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 1, 18-48

Szente, Zoltan 2012, *Local Government in Hungary*, in: Moreno, Angel-Manuel, ed. 2002, *Local Government in the Member States of the European Union. A comparative Legal Perspective*, Madrid NIPA, 283-308

Szescilo, Dawid 2019, Is there a Room for Local and Regional Self-Government in the Illiberal Democracy? Struggle over Recentralization Attempts in Poland, in: *Studia Iuridica*, vol. 79, p. 166-179

Temesi, Istvan 2000, Local Government in Hungary, in Horvath, Tamas M. (ed.) *Decentralization: Experiments and Reform*, Open Society Institute, Budapest, pp 345 – 377

Tomini, Luca 2014, Reassessing Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe and the Role of the EU, in: *Europe-Asia Studies*, 66 (6), 859-891

Tyler Dickovick, J. 2011, *Decentralization and Recentralization in the Developing Countries. Comparative Studies from Africa and Latin America*

UCLG 2008 ed. *Decentralization and local democracy in the world (GOLD I)*, Barcelona
://www.citiesalliance.org/node/422

Von Altenbockum, J. 2016, Am Rockzipfel des Bundes, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.12.2016

Wieland, J. & Dohmen, D. 2011, *Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung*, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf> download 31.12.19

Wiesenthal, H. 1995, Die Transformation Ostdeutschlands: Ein (nicht ausschließlich) privilegierter Sonderfall der Bewältigung von Transformationsproblemen, in: Wollmann, H., Wiesenthal, H. und Bönker, F. (Hrsg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 134-162

Wollmann, H. 1995, Variationen institutioneller Transformation in sozialistischen Ländern. Die (Wieder) Einführung der kommunalen Selbstverwaltungs in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland, in: Wollmann, H., Wiesenthal, H. und Bönker, F. (Hrsg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 554-596

Wollmann, H. 1996, Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und ‚schöpferische Zerstörung‘, in: Kaase, M., Eisen, A., Gabriel, O., Niedermayer, O. & Wollmann, H. (Hrsg.), *Politisches System*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 47-153

Wollmann, H. 1997a, Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: Wollmann, H. (Hrsg.) 1997, *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Leske + Budrich Opladen, pp. 259-228

Wollmann, H. 1997b, Institution building and decentralization in formerly socialist countries: The cases of Poland, Hungary and East Germany, in *Government and Policy*, 15 , 463-480

Wollmann, H. 2001, Die Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland – zwischen ‚schöpferischer Zerstörung‘, Umbau und Neubau, in Bertram, Hans/ Kollmorgen, Raj (Hrsg.). *Die Transformation Ostdeutschlands*, Leske + Budrich, Opladen, pp. 33--52

Wollmann, H. 2020a, The transformation of public administration in East Germany following Unification, in: Kuhlmann, S., Proeller, I., Schimanke, D. & Ziekow, J. (eds.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan (i.E.)

Wollmann, H. 2020b, Local Politics in : Morlino L., Berg-Schlosser, D. & Badie, B. (eds.). Handbook of Political Science. A Global Perspective, Sage (i.E.)

Wollmann, H. and Lankina, T. 2003, Local Government in Poland and Hungary,: From post-communist reform toward EU accession, in: Baldersheim, H., Illner, M. and Wollmann, H. (eds.), Local Democracy in Post-Communist Europe, Opladen Leske + Budrich, pp.91-120