

Prof. Dr. phil. habil. Hans Jörg Hennecke

Wäre eine Länderfusion der Freien und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holsteins politisch durchsetzbar?

Vorbemerkung

1. Kleinschrittigkeit der Föderalismuspolitik: Alle Erfahrung lehrt, daß institutionelle Reformen im deutschen Föderalismus nur in kleinen Schritten möglich sind. Ohne einen äußeren Anstoß, durch den neue Rahmenbedingungen vorgegeben werden, gibt es kaum Aussichten auf grundlegende Reformen, die nicht aus der Logik der bestehenden Ordnung und aus dem Interessenkalkül der betroffenen Akteure heraus entwickelt werden können. In der Föderalismuspolitik gibt es keine „tabula rasa“-Situation, bei der auf dem Reißbrett neue, ideale Lösungen konzipiert und eingeführt werden könnten. Föderalismuspolitik hat eher einen evolutionären Charakter und ist von allmählichen, oft auch verspäteten Anpassungsleistungen gekennzeichnet.

2. Beharrungskraft der föderalen Gebietsstrukturen: Diese Zähflüssigkeit der Föderalismuspolitik kommt insbesondere bei der Frage nach Gebietsreformen auf Länderebene zum Ausdruck. Der immer wieder anschwellenden akademischen und gutachterlichen Diskussion um Länderneugliederungen steht mit der Gründung des Baden-Württembergs im Jahre 1952 nur ein Fall einer erfolgreichen Neugliederung gegenüber – eine Neugründung, die zudem unter besonderen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorgenommen wurde und deren Legitimität zumindest im badischen Landesteil lange Zeit erheblich angezweifelt wurde. Insbesondere der Fall der gescheiterten Fusion von Berlin und Brandenburg 1995 offenbart zahlreiche Durchsetzungsprobleme, die auch im Falle der Bildung eines „Nordstaats“ zu erwarten wären.

3. **Vorgehen:** Die politische Entscheidung über eine mögliche Fusion ist eine Rechnung mit vielen Unbekannten und steht am Ende eines Diskussionsprozesses, der ein hohes Maß an Eigendynamik gewinnen kann. Die Wahrscheinlichkeit, eine solche Fusionsentscheidung zustande zu bringen, läßt sich nicht exakt beziffern. Im folgenden soll ganz bewußt keine tiefgestaffelte, fußnotenbewehrte Theorie des Föderalismus entfaltet werden, sondern ganz praktisch und entscheidungsorientiert die Frage aufgeworfen werden, an welchen Stellen konkrete Probleme der Durchsetzbarkeit einer Fusion zu erwarten sind und ob es Möglichkeiten gibt, diesen entgegenzuwirken. Es handelt sich ohne Anspruch auf Vollständigkeit um die Punkte, an denen die Positionierung und Strategiebildung politischer Akteure ansetzen wird – gleichviel, ob sie eine Fusion befürworten oder verhindern möchten. Es wird dabei deutlich werden, daß verschiedene Maßnahmen, mit denen man bestimmten Schwierigkeiten begegnen könnte, ihrerseits durchaus kontrovers beurteilt werden, neue Widerstände auslösen oder die Qualität der Argumente beeinflussen können, die für eine Fusion sprechen. Gemäß der vorgegebenen Fragestellung wird hierbei zunächst unhinterfragt davon ausgegangen, daß eine Fusion politisch gewollt ist. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine Fusion überhaupt erstrebenswert ist, kann hier nicht umfassend beantwortet werden, sondern soll erst in der ordnungspolitischen Schlußbemerkung mit einer normativen Handlungsempfehlung kurz angedeutet werden.

Grundsätzliches

4. **Sachrationalität und politische Rationalität:** Um die politischen Durchsetzungschancen eines solchen „Nordstaats“ unter Einschluß Hamburgs und Schleswig-Holsteins abzuschätzen, genügt es nicht, die Vorteile und Nachteile einer Fusion in der Sache zu gewichten. Solche Sachargumente für und wider einen „Nordstaat“ bilden gewissermaßen nur einen Steinbruch von Argumenten, die in einen politischen Diskussions- und Entscheidungsprozeß eingeführt werden können und deren Überzeugungskraft nicht sicher abschätzen ist.

5. Selbstbetroffenheit der politischen Akteure als Entscheidungshürde:

Zunächst einmal stellt die Fusion von Bundesländern eine Entscheidung dar, die wie auch andere verfassungspolitische Weichenstellungen, mit denen die Rahmenbedingungen und Spielregeln politischen Handelns definiert werden, nicht von externen, unparteiischen Akteuren getroffen wird, sondern maßgeblich von den politischen Akteuren selbst. Gewissermaßen bestimmen die Teilnehmer am föderalen Spiel ihre Spielregeln selbst, und sie müssen sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen. Da es keine funktionierende Gewaltenteilung zwischen Verfassungsgesetzgeber und einfachem Gesetzgeber gibt, ist die eigene Betroffenheit der beteiligten „Vetospierer“ und „Mitregenten“ ist ein erheblicher Faktor für die Überzeugungskraft sachlicher Argumente.

6. Programmatische Leitbilder der Föderalismuspolitik:

Von erheblicher Bedeutung sind auch ideologische und programmatische Präferenzen der politischen Akteure. Die Beurteilung von Wirkungen einer möglichen Fusion hängt auch von unterschiedlichen Leitbildern des Föderalismus ab. Wer unter Föderalismus eine auf die Vielfalt, den Wettbewerb und die Autonomie politischer Einheiten setzende Ordnung versteht, wird die Wirkungen einer Fusion anders einschätzen als jemand, dem vor allem an der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gelegen ist und der deshalb ein eher zentralistisch-hierarchisches Ordnungsmodell mit geringer Autonomie der unteren Einheiten bevorzugt. Von der normativen Entscheidung zwischen Dezentrismus und Zentralismus hängt nicht nur die Bewertung des „Ob“ einer Fusion ab, sondern auch die Bewertung des „Wie“ der konkreten Ausgestaltung.

7. Risikoscheues Verhalten als Fusionshindernis:

Nicht zu unterschätzen ist auch, daß die möglichen Folgen einer Fusion unterschiedlich deutlich erkennbar sind. Die Auswirkungen auf die Sitzverteilung im Bundesrat sind präzise, die Folgen

für die Verteilung des Steueraufkommens im föderalen Finanzausgleich sind recht gut, dagegen die wirtschaftlichen Vorteile oder die Einsparpotentiale für Verwaltung und politische Führung nur sehr unscharf zu prognostizieren, weil entsprechenden Prognosen zum Teil recht wacklige Annahmen zugrunde liegen. Die Bildung eines „Nordstaats“ wäre also eine Rechnung mit vielen Unbekannten, und ihre politische Durchsetzung muß schon deshalb auf Schwierigkeiten stoßen, weil politische Akteure bei ungewissen Folgen oft zu risikoscheuem Verhalten neigen und dem vertrauten Status quo trotz all seiner bekannten Unzulänglichkeiten den Vorzug geben.

8. Begrenzte Rationalität als politischer Faktor: Man darf nicht voraussetzen, daß alle Akteure sich objektiv rational oder gar gemeinwohlorientiert entscheiden. Wer von bestimmten Folgen konkret und unmittelbar betroffen ist und Nachteile befürchtet, wird für diffuse Vorteile oder gemeinwohlorientierte Argumente nur bedingt aufgeschlossen sein. Die Rationalität aller Akteure wird vielmehr auf vielfältige Weise durchbrochen. Viele Akteure werden sich in der Sprache der ökonomischen Theorie der Politik gesprochen nur „begrenzt rational“ oder „rational ignorant“ verhalten. Nicht zu unterschätzen ist auch die Emotionalität einer Fusionsdebatte: Fragen der historischen oder regionalen Identität oder Differenzen in der politischen Kultur zwischen einer Metropolregion und dem ländlichen Raum können in der politischen Diskussion viele „rationale“ Argumente in den Schatten stellen und die Stimmung entscheidend beeinflussen. Die politische Dynamik im Vorfeld einer Volksabstimmung über die Bildung eines Nordstaats kann schließlich auf stark davon geprägt werden, welches Ansehen die politischen Eliten in der Bevölkerung genießen und ob möglicherweise das direktdemokratische Verfahren weg von der Sachentscheidung hin zu einem Vertrauens- oder Mißtrauensvotum über die politischen Eliten interpretiert wird.

9. Politische Rahmenbedingungen einer Fusionsentscheidung: Im Blick zu behalten ist auch der Kontext zu anderen Entscheidungen, die die Rahmenbedingungen für eine Fusion entscheidend verändern können. Die Neuordnung der föderalen Finanzverfassung zum Jahr 2019 ist hier ebenso zu sehen wie die derzeit offene Diskussion über die langfristige Stabilität der europäischen Gemeinschaftswährung und all die damit verbundenen wirtschaftspolitischen und haushaltspolitischen Fragen.

10. Grundsätzliche Konsequenzen: Für die Durchsetzbarkeit eines Nordstaats ergeben sich aus diesen Vorüberlegungen bereits einige grundsätzliche Konsequenzen:

- a. Eine Fusion wird um so weniger Chancen haben, je mehr sie von den Akteuren als Fahrt ins Ungewisse empfunden wird. Der anspruchsvolle, mehrstufige Entscheidungsprozeß wird am ehesten gelingen, wenn der Schleier des Nichtwissens gelüftet wird und die Folgen einer Fusion offengelegt und berechenbar sind.
- b. Je ungewisser einzelne Folgen bleiben, desto schwieriger ist es, Konsens im Vorhinein einzuwerben. Immer wieder zeigt sich bei langwierigen Veränderungsprozessen in demokratischen Wohlfahrtsstaaten, daß Zustimmung am ehesten nachträglich eingeworben werden kann und daß aus der nachträglichen Billigung von Einzelschritten Vertrauen in eine übergeordnete Zielsetzung erwachsen kann. Es empfiehlt sich daher, die Zustimmung zu einer Fusion dadurch vorzubereiten, daß kleinere vorbereitende Schritte der Kooperation vorab eingeleitet werden, um durch positive Erfahrungen an Veränderungen zu gewöhnen und eine Fusion als folgerichtig erscheinen zu lassen. Um die endgültige Entscheidung über eine Fusion zu entlasten, sollten insbesondere kontroverse Einzelfragen ausgegliedert und vorgezogen werden. Hielte man z.B. eine ihrerseits hochproblematische Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein im Rahmen

einer Fusion für zweckmäßig oder notwendig, so sollte diese nicht als mögliche Folge einer Länderfusion drohen, sondern bereits vorab umgesetzt werden und sich eingespielt haben.

- c. Es dürfte schwer fallen, für eine Fusion Zustimmung zu erhalten, falls diese als Blankoscheck gedacht sein soll. Zum Zeitpunkt des Fusionsbeschlusses muß Unsicherheit möglichst reduziert sein, damit die Folgen des Beschlusses kalkulierbarer sind. Das ist möglich durch eine den Fusionsbeschuß oder Staatsvertrag begleitende Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs oder – sofern dies auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt – durch Vereinbarung von Eckpunkten und Zielvereinbarungen einer künftigen Verfassung, die allen Beteiligten in sensiblen Fragen Gewißheit gibt. Insbesondere Verfahrensfragen zur Verfassungsgebung sollten verbindlich geklärt sein.

Der Zuschnitt eines „Nordstaates“

11. Die „kleine Lösung“ als Zugeständnis an die Grenzen der Durchsetzbarkeit: Bereits die Begrenzung eines „Nordstaats“ auf eine Fusion Schleswig-Holsteins und Hamburgs stellt ein Zugeständnis an die Grenzen der politischen Durchsetzbarkeit dar. Viele Befürworter eines Nordstaats betonen, daß ein solcher Nordstaat nur unter Einschluß der nördlichen Teile Niedersachsens sowie Mecklenburgs Sinn mache, weil nur dann die gesamte Metropolregion Hamburg Teil eines gemeinsamen Bundeslandes würde. Es ist aber schwer vorstellbar, unter welchen Bedingungen Niedersachsen zum Verzicht auf das Hamburger Umland bereit sein könnte. Auch die Zustimmung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu einer vollständigen Angliederung an einen Nordstaat oder zu einer Aufteilung in ein nach Norden angebundenes Mecklenburg und in ein auf Berlin und Brandenburg ausgerichtetes Vorpommern ist mehr als fraglich, zumal mit der Partei DIE LINKE zumindest eine der großen Parteien des Landes kein machtpolitisches Interesse an einem Nordstaat haben kann. Deshalb wäre eine kleine Lösung mit Hamburg und

Schleswig-Holstein die derzeit am wenigsten unrealistische Variante. Allerdings ist gerade sie aus Hamburger Sicht nicht wirklich attraktiv, da mit einer solchen kleinen Lösung bestenfalls die Hälfte aller Stadt-Umland-Probleme gelöst würde. Eine Fusion mit Schleswig-Holstein wäre insofern keine Alternative zur weiterhin notwendigen Kooperation mit Niedersachsen. Ob dies aus Hamburger Sicht unter Abwägung aller Nachteile (Verlust der Staatlichkeit, Vermehrung der politischen Ebenen) im Ergebnis als Verbesserung gegenüber dem Status quo eingeschätzt würde, ist fraglich.

Verfahrensfragen nach Art. 29 GG

12. Verfahrensoptionen: Die Durchsetzungschancen einer Länderfusion werden davon beeinflusst, welche der in Art. 29 GG eröffneten Verfahrensoptionen genutzt werden. Nach Art. 29 Abs. 2 liegt die Initiative beim Bundesgesetzgeber der durch Bundesgesetz mit anschließendem Volksentscheid Maßnahmen zur Neugliederung vornehmen kann. Ein zweiter Weg besteht nach Art. 29 Abs. 4 und 5 GG darin, daß „in einem zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum“ mit mindestens einer Million Einwohner ein Volksbegehren eingeleitet wird. Fordert ein Zehntel der Wahlberechtigten eine Neugliederung, kann der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung in einem Volksentscheid entweder dem Begehren zustimmen oder eine Volksbefragung mit dem Ziel einer Neugliederung vornehmen. Nach Art. 29 Abs. 8 GG kann die Initiative drittens auch von den betroffenen Ländern ausgehen, die eine Neugliederung durch Staatsvertrag, der einer Volksabstimmung unterliegt, und mit Zustimmung des Bundestages vornehmen können. Viertens können sonstige Änderungen, von denen weniger als 50.000 Einwohner betroffen sind, durch Staatsvertrag der betroffenen Länder oder durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates vorgenommen werden.

13. Der Bund als Initiator?: Die erste Option dürfte für eine punktuelle Neugliederung des norddeutschen Raums wenig aussichtsreich sein, denn zu einer

Neugliederungsinitiative durch den Bundesgesetzgeber würde es wohl nur kommen, wenn die Bereitschaft bestünde, das Bundesgebiet insgesamt einer Neugliederung zu unterwerfen. Kein bundespolitischer Akteur dürfte indes Interesse daran haben, über die Köpfe von betroffenen Ländern hinweg eine regional begrenzte Neugliederung zu initiieren, die in jedem Fall ohne Not den politischen Erwartungsdruck auf andere kleinere oder finanzschwache Bundesländer erhöhen würde.

14. Fusion von unten?: Die vierte Option im Sinne einer „Salami“-Taktik zur Schaffung eines schließlich die gesamte Metropolregion Hamburg umfassenden Bundeslandes Groß-Hamburg, dem nach und nach einzelne Nachbarstädte unter 50.000 Einwohner einverleibt würden, stellt keine aussichtsreiche Option dar, da die Initiative und Durchführung mittels Staatsvertrag bei den betroffenen Bundesländern läge und diese in jedem Fall eine einheitlich auszuhandelnde Lösung vorziehen müßten. Nur falls in einzelnen Gemeinden auf niedersächsischem oder schleswig-holsteinischem Gebiet ein überwältigendes Bedürfnis nach einer Eingemeindung nach Hamburg aufkäme und politisch wirksam würde, würde diese Option relevant – nämlich als Drohkulisse für die betroffenen Landesregierungen. Denn wäre daran gedacht, auch die niedersächsischen Teile der Metropolregion Hamburg in einen Nordstaat einzubeziehen, spräche nur wenig dafür, daß sich eine niedersächsische Landesregierung – selbst bei gleichzeitiger Kompensation durch eine Eingliederung Bremens - darauf freiwillig einließe. Strebt man nicht eine bloße Fusion zweier Länder, sondern die Schaffung neuer Grenzen quer durch bestehende Landesgrenzen an, so dürfte ein Volksbegehren nach Art. 29 Abs. 4 GG der aussichtsreichste Verfahrensweg sein. Ein solches Volksbegehren hätte allerdings nur Aussicht auf Erfolg, wenn wichtige Verbände finanzielle und organisatorische Hilfestellung für eine Mobilisierungskampagne böten.

15. Volksbegehren als Drohkulisse für die betroffenen Länder: Sollte ein Volksbegehren in der Metropolregion Hamburg mit einiger Aussicht auf Erfolg in die Wege geleitet werden, so müßten die betroffenen Bundesländer allerdings dringendes Interesse daran haben, das Heft des Handelns in der Hand zu behalten und dem Volksbegehren durch die Ausarbeitung eines Staatsvertrages zuvorzukommen, der die Konditionen der Länderneugliederung definiert. Denn wenn ein Volksbegehren durch Zustimmung von zehn Prozent der Wahlberechtigten erfolgreich wäre, läge alles Weitere beim Bundesgesetzgeber, der dann Herr des Verfahrens würde. Zwar müßte dieser gemäß Art. 29 Abs. 2 GG die betroffenen Länder „hören“, aber diese können den Neugliederungsprozeß nicht mehr steuern, geschweige denn aufhalten.

16. Staatsvertrag als realistischste Option: Die Schaffung eines Nordstaates zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein wird sich dagegen realistischerweise eher auf die dritte Verfahrensoption, also auf einen Staatsvertrags der betroffenen Länder mit Volksentscheid und Zustimmung des Bundestages, stützen. Nur in diesem Verfahren sind die beiden betroffenen Ländern Herren des Verfahrens und können die Bedingungen der Fusion untereinander aushandeln. Unter den gegebenen Bedingungen wäre also ein Nordstaat am ehesten über einen Staatsvertrag der beteiligten Länder zu erreichen, wobei deren Verhandlungsbereitschaft am ehesten durch die Androhung eines Volksbegehrens in der Metropolregion Hamburg befördert werden könnte.

17. Absenkung der Verfahrensanforderungen?: Denkbar wäre schließlich, daß man die Chancen einer Länderneugliederung begünstigt, indem man die hohen Verfahrensanforderungen des zuletzt im Jahre 1994 veränderten Art. 29 GG absenkt. Eine solche Option wäre wohl am ehesten im Rahmen einer umfänglichen Neubestimmung der föderalen Ordnung zu verwirklichen. Die bis 2019 erforderlichen Verhandlungen über die Finanzverfassung böten hierfür auf

absehbare Zeit die einzige Gelegenheit. Allerdings ist eine wesentliche Absenkung der Verfahrenshürden schwer vorstellbar, denn auf eine Volksabstimmung wird aus demokratiepolitischen Gründen kaum verzichtet werden können. eher wäre vorstellbar, daß dem Neugliederungsauftrag für den Bundesgesetzgeber mehr Nachdruck verliehen würde und die Maßstäbe und Verfahren einer Neuordnung präzisiert würden.

Politische Symbole

18. Symbole und politische Identität: Die Durchsetzbarkeit eines Nordstaats hängt von einer Fülle von Fragen ab, die sich einer objektiven Messung und Aufrechnung entziehen und in hohem Maße subjektiv geprägt sind. Fragen der regionalen Identität, der Zugehörigkeit zu einem Raum, der intraregionalen Konkurrenz von Identitäten etc. sind als Interessen nur schwer objektivierbar, spielen aber als mehr oder wenige diffuse Befindlichkeiten und Werte in der politischen Diskussion eine erhebliche Rolle. Wer auf diese emotionale Dimension der Debatte nicht einzugehen versteht, wird mit vielen Sachargumenten ins Leere stoßen. Die gescheiterte Fusion von Berlin und Brandenburg lehrt, daß in dieser Hinsicht politische Führung in all ihren Aspekten gefordert ist.

19. Der Name: Es gibt einige symbolträchtige Fragen, die viele Sachargumente für oder gegen eine Fusion überlagern und den Entscheidungsprozeß dominieren können. Dazu gehört die Frage eines Namens für das neue Bundesland, falls sich der Arbeitstitel „Nordstaat“ nicht allmählich einbürgern sollte. Die Diskussionen über Namen, Flaggen und Wappen des neuen Landes könnten durch eine geschickte Steuerung breit geführt werden und für die Identitätsstiftung genutzt werden. Auch der Einsatz von professionellen Kampagnen zur Imagebildung und zur Identitätsbildung könnte, richtig dosiert, unterstützend wirken.

20. Die Hauptstadtfrage: Von hoher Symbolkraft, aber auch von erheblicher praktischer Bedeutung, ist die Hauptstadtfrage. Eine Entscheidung für Hamburg wäre in jeder Variante eines Nordstaats plausibel und könnte aus Hamburger Sicht den Verlust der Eigenstaatlichkeit zumindest teilweise aufwiegen. Eine Entscheidung für Kiel, die allenfalls bei einer kleinen Nordstaatslösung begründbar wäre, oder für Lübeck, für das bei Einbeziehung Mecklenburgs Argumente vorgebracht werden könnten, würde etwaige Vorbehalte außerhalb der Metropolregion auffangen helfen, aber aus funktionalen Überlegungen sehr problematisch sein. Es wäre in jedem Fall empfehlenswert, die Entscheidung über die Hauptstadt frühzeitig zu treffen und zugleich eine ausgewogene Verteilung der obersten Landesbehörden und weiterer Landesbehörden in allen Landesteilen festzulegen. Es böte sich in diesem Zusammenhang insbesondere an, den Gerichts- und Kulturstandort Schleswig aufrechtzuerhalten und aufzuwerten. Aber auch die künftige Rolle Kiels als Verwaltungs- und Wissenschaftsstandort müsste zufriedenstellend geklärt sein. Man muß sich allerdings darüber im Klaren sein, daß solche politischen Kompromisse auch zu dauerhaften Mehrkosten führen und die Einspareffekte, die eine Fusion einbringen könnte, zumindest teilweise aufzehren könnten.

21. Die republikanische Tradition Hamburgs: Hamburg müßte seine lange republikanische Tradition der Eigenstaatlichkeit aufgeben und auf jeden Fall Befugnisse an ein neues Land verlieren. Aus Sicht Hamburgs würde ein Nordstaat keine Verwaltungsvereinfachung bedeuten, sondern die Zahl der politischen Ebenen um eine erhöhen. Zustimmung von den politischen Akteuren und der Bevölkerung zu diesem einschneidenden, die staatliche Tradition beendenden Schritt wird um so leichter zu erreichen sein, je klarer der Status Hamburgs als künftiger „Großer kreisfreier Stadt“ vor dem Fusionsbeschuß geklärt ist. Dieser Status wird über denjenigen anderer kreisfreier Städte hinausgehen müssen und kann sich nicht in

dem Respekt vor traditionellen Begriffen („Erster Bürgermeister“, „Senat“, „Bürgerschaft“ etc.) erschöpfen.

Machtpolitische Probleme

22. Sachrationalität und Machtrationalität: Die Schaffung eines Nordstaates stellt in vielfältiger Weise etablierte Institutionen, Machtressourcen und Entscheidungsräume der Politik in Frage. Allein die Notwendigkeit zur Bildung integrierter und handlungsfähiger Landesverbände wird den Parteiorganisationen erhebliche Anpassungsleistungen über viele Jahre hinweg abverlangen. Zur Artikulation und Durchsetzung von Interessen müssen sich nahezu alle Akteure auf veränderte Konstellationen einstellen. Dies betrifft sowohl die föderale Verhandlungsarena als auch die Entscheidungsstrukturen innerhalb des größeren Landes und auf kommunaler Ebene. In diesem Sinne hängt die Durchsetzbarkeit einer Länderneugliederung auch davon ab, wie die Akteure die Rückwirkungen auf ihre jeweilige politische Stellung einschätzen. Einige machtpolitische Fragen stellen erhebliche Hindernisse für die Durchsetzung einer Fusion dar, da sich etliche Akteure mit konkreten und fühlbaren Nachteilen abfinden müssten.

23. Interessenvertretung nach innen und nach außen: Eine Fusion wäre mit handgreiflichen Nachteilen bei der Interessenvertretung auf Bundesebene verbunden – insbesondere bei der Sitzverteilung Bundesrat und bei der Präsenz in Gremien der freiwilligen Koordination der Bundesländer (insbesondere Fachminister-Konferenzen). Dem stünde eine größere Lobby- und Verwaltungskraft gegenüber, mit der sich ein größeres Land leichter täte, auf EU-Ebene Fördermittel einzuwerben oder Standortmarketing zu betreiben. Die Fusion hätte bei der inneren Heterogenität eines größeren Bundeslandes aus Sicht von vielen Akteuren allerdings Nachteile bei der landesinternen Interessenvertretung. Realistischerweise wird nur bei den landesinternen Bedingungen der Interessendurchsetzung ein gewisser

Gestaltungsspielraum bestehen, während die formalen Einflußeinbußen auf Bundesebene oder europäischer Ebene wohl kaum aufzufangen sein werden.

24. Auswirkungen im Bundesrat: Ein nicht zu entkräftendes Gegenargument, das die Zustimmung zu einem Nordstaat erschwert, ist die Sitzverteilung im Bundesrat. Die Folgen einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein wären eindeutig: statt derzeit drei (Hamburg) und vier (Schleswig-Holstein) Stimmen würde das vereinigte Bundesland mit seinen dann etwa vier Millionen Einwohnern über lediglich vier Bundesratsstimmen verfügen und damit die politische Stellung Norddeutschlands empfindlich schwächen. Wenn man bedenkt, wie folgenlos seit der verfassungswidrigen Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz 2002 über die Stimmabgabe und die Stimmengewichtung im Bundesrat diskutiert wird, ist nicht zu erwarten, daß sich in absehbarer Zeit politische Mehrheiten finden, um die Folgen einer Länderneugliederung zu neutralisieren und beispielsweise in einer „Lex Nordstaat“ die beiden bisherigen Länder im Bundesrat weiterhin getrennt behandeln würde. Auch wenn man einen politischen Willen zu einer allgemeinen Reform der Stimmengewichtung unterstellt, läßt sich zudem nicht erkennen, wie überhaupt das relative Gewicht Hamburgs und Schleswig-Holsteins im Bundesrat nach der Schaffung eines gemeinsamen Nordstaats gewahrt bleiben könnte.

25. Innerparteiliche Machtverschiebungen: In Rechnung zu stellen sind auch unterschwellige Bedenken, die aus den Verschiebungen der innerparteilichen und innerverbandlichen Machtstrukturen ergeben könnten. Einwände gegen eine Fusion, die sich aus diesen machtorganisatorischen Verschiebungen ergeben, werden möglicherweise nicht offen vorgetragen, können aber der Grund dafür sein, daß andere Argumente gegen eine Fusion in Stellung gebracht werden. Frühere Fusionsprozesse im Norden, insbesondere bei den Evangelischen Landeskirchen, erwiesen sich jedenfalls als mindestens ebenso schwierig wie die Durchführung von Organisationsreformen von Parteien (z.B. bei CDU und SPD in Nordrhein-Westfalen

um 1985 bzw. um 2000). Anhand der Mitgliederzahlen würde eine Fusion der Parteiorganisationen bei CDU, SPD und FDP ein deutliches Übergewicht des schleswig-holsteinischen über den hamburgischen Landesteil bedeuten, während bei Grünen und DIE LINKE die Situation einigermaßen ausgeglichen wäre. Abhängig von der jeweiligen Binnenkultur der betroffenen Parteien wäre darüber nachzudenken, inwieweit absehbare Konflikte durch Absprachen, Quotierungen, Proporzregelungen für Vorstände oder für Listenkandidaturen oder sonstige Wahlverfahren abgemildert werden könnten.

26. Der Parteienwettbewerb: Mit Blick auf den Parteienwettbewerb ist die Lage seit einigen Jahren günstiger als in der alten Bundesrepublik. Lange Zeit zeichneten sich Hamburg und Schleswig-Holstein durch deutlich divergierende Parteiensysteme aus. Der langjährigen CDU-Dominanz in Schleswig-Holstein stand eine langjährige SPD-Dominanz in Hamburg gegenüber. Inzwischen sind beide großen Parteien unter Berücksichtigung ihrer Koalitionsoptionen in beiden Ländern mehrheitsfähig, ohne daß sie sich angesichts der zuletzt knappen Wahlergebnisse jeweils einer „strukturellen Mehrheit“ sicher sein könnten. Hinzu kommt, daß der Parteienwettbewerb in beiden Ländern dynamischer und unberechenbarer geworden ist, wie am Aufkommen neuer Parteien und der größeren Schwankungsbreite der Wahlergebnisse und an den vielfältigeren Koalitionsmustern in beiden Ländern ablesbar ist. In dieser offenen Situation muß keine der Parteien befürchten, eine eigene Hochburg aufzugeben und in der größeren Einheit dauerhaft in der Minderheitsposition zu sein.

27. Das Wahlrecht als Machtproblem: Gewichtiger sind die Probleme und möglichen Widerstände gegen eine Fusion, die mit der Schaffung eines Wahlrechts für einen Nordstaat zusammenhängen. In allen politischen Organisationen bilden der Zuschnitt von Wahlkreisen und die Entscheidung über Listenplätze entscheidende Faktoren für politische Machtsicherung, Personalrekrutierung und

Karriereplanung. Es könnten daher gegen eine Fusion Widerstände erwachsen, wenn bei Schaffung eines neuen Landeswahlrechts erprobte räumliche Zusammenhänge der Politik verändert werden. Um solche Bedenken aufzufangen, kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Wahlrechtsdiskussion in Schleswig-Holstein ist aber zu bedenken, daß beide Länder eine durchaus eigenständige Wahlrechtstraditionen haben, die nicht leicht miteinander in Einklang zu bringen sind.

28. Wahlkreise und Parlamentsgröße: Denkbar wäre, daß das Parlament eines Nordstaats zumindest für eine längere Übergangszeit über ebenso viele Abgeordnete verfügt wie derzeit die beiden Landesparlamente zusammen. Diese Lösung würde allerdings einer Einsparung von Kosten für politische Führung entgegenstehen. In Frage käme auch, die Zahl der Wahlkreise für ein gemeinsames Landesparlament gegenüber den Wahlkreisen der bisherigen Landesparlamente nicht zu reduzieren, indem man deutlich mehr Direktmandate als Listenplätze (wie z.B. derzeit in Nordrhein-Westfalen) im Wahlrecht vorsieht. Letzteres kann jedoch, wie derzeit in Schleswig-Holstein diskutiert wird, je nach Wahlausgang zu Überhang- und Ausgleichmandaten und zu einer Aufblähung der Landtage führen oder mit anderen verfassungsrechtlichen Vorschriften kollidieren.

29. Ausgestaltung des Wahlrechts: Die Aussicht, gemeinsame Wahllisten für ein fusioniertes Bundesland aufstellen zu müssen, kann den Widerstand gegen eine Fusion anfachen, weil einheitliche Wahllisten keinen wirksamen Schutz gegen die Majorisierung bestimmter Landesteile oder gesellschaftlicher Gruppen in den jeweiligen Parteien bieten. Denkbare Alternativen wären die Beibehaltung von zwei getrennten Wahlbezirken mit je eigenen Listen (vgl. Bayern), die Besetzung von Mandaten nicht durch Rückgriff auf Landeslisten, sondern durch Rückgriff auf unterlegene Wahlkreisbewerber nach Maßgabe der absoluten Stimmen (vgl. Baden-Württemberg) oder die Einführung von offenen Listen, die das Kumulieren und

Panaschieren von Stimmen ermöglicht und eine Personalisierung des Wahlrechts herbeiführen würde. Auch der Wechsel des Wahlsystems, z.B. zu einem Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen (z.B. Irland) oder zu einem Mehrheitswahlrecht wäre zumindest theoretisch denkbar. So reizvoll es wäre, eine Fusion für eine innovative Gestaltung des Wahlrechts zu nutzen, spricht doch viel dafür, daß ein „minimal-invasives“ Vorgehen eher geeignet wäre, zusätzlichen Widerständen vorzubeugen.

30. Die dänische Minderheit als regionale Besonderheit: Ein machtpolitisches Sonderproblem in Schleswig-Holstein stellt die dänische Minderheit dar. Sie macht zum einen inhaltliche Bedenken gegen eine Fusion hat, weil diese durchaus eine Vernachlässigung der Regionalkooperation mit Süddänemark nach sich ziehen könnte. Zum anderen müßte sie in einem größeren Nordstaat einen relativen Bedeutungsverlust befürchten. Es ist zunächst einmal überhaupt nicht absehbar, ob das derzeitige Privileg der dänischen Minderheit, von der 5-Prozent-Klausel ausgenommen zu sein, in einem Nordstaat aufrechtzuerhalten ist oder ob nicht auch andere ethnische Minderheiten, z.B. Menschen türkischer Abstammung, dieses im Sinne einer Gleichbehandlung nicht ebenso für sich in Anspruch dürften. Sollte es in Deutschland früher oder später zu ethnischen oder religiösen Parteien für bestimmte Zuwanderergruppen kommen, wäre deren Potential in Hamburg jedenfalls sehr groß. Aber auch eine Fortschreibung des bisherigen Privilegs hülfe dem SSW nur wenig weiter, wenn die notwendige Stimmenzahl zur Erringung eines Abgeordnetensitzes für den Landtag eines Nordstaats sich spürbar erhöhen würde. Wollte man dem SSW auch weiterhin seine landespolitische Existenz sichern, müßte das künftige Landesparlament ebenso so viele Sitze aus Schleswig-Holstein umfassen wie der derzeitige Landtag Schleswig-Holsteins, aber selbst dann würde sein relatives Gewicht im Parlament sinken. Über ihr eigenes Wählerpotential hinaus könnte die dänische Minderheit mit ihren inhaltlichen oder machtpolitischen Bedenken gegen einen Nordstaat auch andere Akteure im ländlichen Raum in ihrer

Skepsis bestärken. Wer eine Fusion durchsetzen will, tut daher gut daran, dem entgegenzuwirken. Wahlrechtliche Zugeständnisse dürften wie angedeutet schwierig sein, aber in anderen Fragen der Minderheitenpolitik könnte frühzeitig Großzügigkeit bei symbolischen Fragen signalisiert werden, die den Betroffenen viel bedeuten, aber im Gesamtkontext nicht wesentlich zu Buche schlagen. Vor allem eine Stärkung der kulturellen und finanziellen Autonomie könnte hierfür ein Weg sein.

Verwaltungspolitische Probleme

31. Kommunale Interessenvertretung: Die größere Heterogenität eines Nordstaats wird unvermeidlich Kommunalpolitikern die Interessenvertretung auf Landesebene erschweren und entsprechende Vorbehalte insbesondere im ländlichen Raum hervorrufen. Diese Bedenken könnten aufgefangen werden, wenn die Fusion mit einer Funktionalreform begleitet würde, die den Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden mehr Autonomie zubilligte, als sie derzeit in Schleswig-Holstein genießen. Verluste an Mitbestimmungsmöglichkeiten in der größeren Einheit könnten dann durch Gewinne an Selbstbestimmung entgolten werden. Dabei wäre darauf zu achten, daß die Aufgabenverlagerung als echte Kommunalisierung erfolgt und ein wasserdichtes Konnexitätsprinzip beachtet wird.

32. Regionalisierung des Verwaltungsaufbaus?: Der Verwaltungsaufbau eines Nordstaats wirft angesichts der unterschiedlichen Strukturen Fragen auf: So wäre es denkbar, nach einem Modell der konsequenten Dreistufigkeit der Stadt Hamburg zwei Regionalverbände Schleswig und Holstein mit je eigener demokratischer Legitimation und einem mit Hamburg vergleichbaren Aufgabenspektrum zur Seite zu stellen, um die administrative Asymmetrie zwischen Hamburg und dem ländlichen Raum auszugleichen (vgl. die Diskussion um Regionalisierung in Nordrhein-Westfalen). Dies wäre möglicherweise politisch gut zu vermitteln, um Zustimmung für eine Fusion einzuwerben. Möglicherweise könnte eine solche Regionalisierung auch eine politisch umstrittene Reform der kommunalen

Gebietsstrukturen in Schleswig-Holstein zur Schaffung größerer Gemeinden und Landkreise erübrigen, wie sie im Zusammenhang mit einem Nordstaats sicher auf die Tagesordnung käme. Es wäre aber zu prüfen, ob eine solche Regionalisierung unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll ist.

33. Ausgestaltung der Kommunalverfassungen: Die große Asymmetrie zwischen Hamburg und den Kommunen des ländlichen Raums wirft nicht nur Fragen des Verwaltungsaufbaus und der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen auf, sondern auch solche nach der Kommunalverfassung. Angesichts der Größenunterschiede und der unterschiedlichen Selbstverwaltungskulturen spricht viel dafür, daß die Kommunen im Rahmen einer zu schaffenden Kommunalverfassung eine größere Bandbreite zur Ausgestaltung ihrer Selbstverwaltungsinstitutionen erhalten und ihnen Auswahloptionen oder Spielräume beispielsweise für die Ausgestaltung der direkten Demokratie, der Wahlverfahren für Bürgermeister und Landräte oder der Verwaltungsführung eingeräumt werden.

34. Kommunalisierung kontroverser Politikfelder: Ein Nordstaat wäre in jeder Hinsicht heterogener, als die beiden Länder Hamburg und Schleswig-Holstein derzeit sind. Die Durchsetzung von Sonderinteressen in diesem Nordstaat wäre für alle Akteure ebenso erschwert wie die Berücksichtigung lokaler, regionaler oder sozialer Sonderbedingungen. Widerstände gegen eine Fusion wären insbesondere denkbar, insoweit beide Länder derzeit bei der Gestaltung bestimmter Politikfelder sehr stark voneinander abweichen und die ideologische Sensibilität sehr ausgeprägt ist. Gerade aus der Sicht Hamburgs sprechen aber auch handfeste Interessen und Problemlagen für besonderes Maß an kommunaler Eigenverantwortung. In einer Metropole wie Hamburg wird ein großes Bedürfnis bestehen, auch künftig in wichtigen Politikfeldern autonom handeln zu können, weil sich die Problemlagen und Präferenzen von denjenigen des ländlichen Raums grundlegend unterscheiden.

Zu denken ist hier vor dem Hintergrund der einschlägigen Volksabstimmung in Hamburg insbesondere an die Schulpolitik. In der Vergangenheit zeigten sich Interessenkonflikte und andersartige Problemlagen beispielsweise auch bei sensiblen Fragen der Inneren Sicherheit, der Drogenpolitik, der Integration oder der Umwelt- und Energiepolitik. Die Aussicht, daß solche Politikfelder künftig in einem Nordstaat einheitlich behandelt würden, könnte zu einem Hindernis für eine Fusion werden. Die Fusionsdebatte könnte dagegen entlastet werden, wenn in dem künftigen Nordstaat zumindest einige der strittigen Fragen kommunalisiert würden und insofern innerhalb des Landes ein Pluralismus und Wettbewerb der Lösungen, wie er bislang zwischen den Bundesländern besteht, erhalten bleibt. Der Gestaltungsanspruch der Landespolitik müßte also zugunsten der Kommunen gedrosselt werden.

35. Angleichung der Verwaltungskulturen: Unterschiedliche Verwaltungskulturen und Vorbehalte in der Verwaltung können die Vorbereitung und Umsetzung einer Fusion erschweren. Dem könnte entgegengewirkt werden, wenn sich die beteiligten Länder frühzeitig um gemeinsame Ausbildungswege (Jura, Lehramt, Verwaltung) oder um Personalrotation in Landes- und Kommunalverwaltungen bemühen, um rechtzeitig kulturelle Barrieren abzubauen und die Kooperationsfähigkeit in einer gemeinsamen Verwaltung zu erhöhen.

36. Verwaltungspolitisches oder demokratiepolitisches Argument: Die Fusion wäre erschwert, wenn sie lediglich als verwaltungspolitisches Projekt diskutiert würde. Sie wird um so aussichtsreicher sein, je stärker sie als demokratiepolitisches Instrument zur Schaffung von mehr Transparenz und Verantwortung anstelle der Vielzahl von unübersichtlichen Verwaltungskooperationen wahrgenommen wird und je stärker sie von einem attraktiven Leitbild regionalen Selbstbewußtseins getragen wird. Ein wichtiges Argument für eine Fusion besteht darin, daß sie parlamentarisch-demokratische Entscheidungsprozesse stärken und den Anteil der

von den Exekutiven dominierten Verhandlungen und Kooperationen reduzieren würde. Auch die politische Kontrollwirkung würde sich im Vergleich zu länderübergreifenden Institutionen oder interkommunalen Zweckverbänden erhöhen. Die Debatte über die Lage der HSH Nordbank wäre sicherlich für die politischen Akteure aller Parteien unbequemer verlaufen, wenn nur eine Landesregierung verantwortlich gewesen wäre.

Fiskalische Probleme

37. Finanzpolitische Probleme eines Nordstaats: Neben den Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb spielen für die Durchsetzbarkeit von Länderneugliederungen auch all jene Fragen eine Rolle, welche die Finanzausstattung unter neuen Bedingungen betreffen. Es geht hier einerseits um die Stellung eines Nordstaats im föderalen Finanzverbund, zum anderen sind die Wirkungen auf den innerstaatlichen Finanzverbund zu beachten.

38. Auswirkungen auf föderalen Finanzausgleich: Die Stellung eines Nordstaats im föderalen Finanzausgleich dürfte sich nach allen Analysen tendenziell verschlechtern, zugleich ist angesichts der allgemeinen Finanznot noch weniger als 1995 im besonderen Falle Brandenburgs und Berlins damit zu rechnen, daß die übrigen Länder und der Bund zu großzügigen Übergangsregelungen oder gar zu dauerhaften Privilegierungen bereit sein werden.

39. Neugestaltung der föderalen Finanzverfassung 2019: Sollte es mit Blick auf das Jahr 2019 zu Neuverhandlungen über die föderale Finanzverfassung zu kommen, so könnte diese auf absehbare Zeit letzte Gelegenheit zur Neuordnung von Befürwortern einer Länderneugliederung dazu genutzt werden, solche Detailregelungen zu Sonderbedarfen (Kosten politischer Führung, „Einwohnerveredelung“ bei Stadtstaaten etc.) zu beseitigen, die negative Anreize gegen eine Länderneugliederung setzen. Damit würde der fiskalische Status quo neu

definiert. Es spricht im Ganzen dafür, daß eine Entflechtung des föderalen Finanzverbundes und die Stärkung der Einnahmen- und Ausgabenhoheit der Bundesländer die Voraussetzungen für eine Neugliederung insgesamt begünstigt – sei es, weil der Anreiz für ärmere Länder zu einer Fusion wächst, sei es, weil die fusionswillige Länder nicht durch die paradoxen Effekte des Finanzausgleichs von einer Neugliederung abgehalten werden. Je mehr Eigenverantwortung, Leistungsanreiz und Transparenz als Prinzipien durchgesetzt werden, um so weniger würden Entscheidungen über Länderfusionen von den sekundären Effekten des Finanzausgleichs beeinträchtigt werden.

40. Unterschiedliche Verschuldungssituationen: Nicht nur die Beziehungen zwischen Bund und Land und der Länder untereinander werden die finanzpolitische Diskussion über eine Neugliederung bestimmen, sondern auch die Auswirkungen auf die Verteilungswirkungen innerhalb eines künftigen Nordstaats. Ein erhebliches Hindernis für eine Fusion von Ländern besteht angesichts der unterschiedlichen Verschuldungssituationen von Hamburg und Schleswig-Holstein. Das finanziell besser gestellte Land wird ein hohes Interesse daran haben, daß die Verantwortung für die Altschulden des Fusionspartners von diesem alleine getragen wird. Möglicherweise besteht sogar Interesse daran, daß vorab Kriterien zum Schuldenabbau formuliert werden, deren Erreichung zur Bedingung für eine Fusion erhoben wird. Gerade im Verhältnis von Hamburg und Schleswig-Holstein ist hier mit erheblichem Regelungsbedarf zu rechnen, der auch die Verschuldungssituation der schleswig-holsteinischen Kommunen berücksichtigen müßte. Es spricht viel dafür, daß rechtzeitig im Vorfeld einer Fusion eine gemeinsame Strategie der konsequenten Haushaltskonsolidierung zwischen den Fusionspartnern abgestimmt und durchgesetzt werden muß. Die aktuelle haushaltspolitische Diskussion in Schleswig-Holstein zeigt, daß sich auch hiergegen breiter Widerstand ergeben kann. Wichtiger Bestandteil einer gemeinsamen und konsequenten Konsolidierungsstrategie müßte die Durchsetzung wirksamer

Verschuldungsgrenzen für die Landes- und Kommunalhaushalte sein. Dies würde zum Abbau fiskalischer Ungleichheiten beitragen, Vertrauen zwischen den Fusionspartnern aufbauen und finanzpolitische Bedenken gegen eine Fusion ausräumen helfen.

41. Finanzbeziehungen innerhalb eines Nordstaats: Große Sorgen könnten bei kommunalen Akteuren auch hinsichtlich der Finanzausstattung bestehen. Die Schaffung eines Nordstaats würde für sich genommen keineswegs gewährleisten, daß insbesondere die finanzpolitischen Stadt-/Umland-Probleme aus Sicht aller Akteure zufriedenstellender gelöst würden als bisher, denn auch in einem heterogenen Flächenstaat wie Nordrhein-Westfalen bestehen fast schon traditionelle Umverteilungskonflikte zwischen den beiden Metropolregionen an Rhein und Ruhr und dem ländlichen Raum. Hier müßten bei dem Beschluß über die Fusion Grundprinzipien des landesinternen Finanzausgleichs geklärt sein. Ohne verlässliche Aussichten auf Rahmenbedingungen und Regeln der künftigen Finanzausstattung der Kommunen wäre mit erheblichen Vorbehalten von beiden Seiten zu rechnen.

42. Das Dilemma der fiskalischen Wirkungen: Die fiskalischen Verteilungswirkungen in einem Nordstaat könnten den Sprengsatz in der Fusionsdebatte bedeuten, denn hier herrscht ein echtes Dilemma: Das Offenhalten dieser Fragen könnte eine Ablehnung durch wichtige Akteure begünstigen, weil niemand eine „Katze im Sack“ haben will niemand haben, aber auch eine präzise Regelung könnte erst recht die Opfer der neuen Umverteilungsregeln zum Widerstand bringen. Eine win-win-Situation zu schaffen wäre schwierig, es sei denn, der Bund wäre bereit (und verfassungsrechtlich befugt), Umverteilungskonflikte durch Zuschüsse oder Sonderzuweisungen zu lösen oder aber die Fusion würde durch ihre wirtschaftlichen und haushalterischen Wirkungen eine echte Dividende erwirtschaften, von der alle Akteure zu profitieren erwarten dürfen.

Ökonomische Wirkungen einer Fusion

43. Das „Wie“ einer Fusion als Schlüsselfrage: Die Fragen politischer und fiskalischer Rationalität stellen erhebliche Hindernisse für eine Neugliederung oder Fusion dar, liefern allerdings auch nur wenige Argumente zugunsten eines solchen Ziels, da es sich bestenfalls um Nullsummenspiele der Macht- und Finanzverteilung handelt. Um so wichtiger muß es aus Sicht von Befürwortern sein, daß eine Fusion auch wirtschaftliche Vorteile für die Region insgesamt einträgt und daß diese Aussicht auch darstellbar ist. Inwieweit eine Länderfusion auch wirtschaftliche Vorteile für die Region erbringen könnte, ist allerdings nur schwer abzuschätzen und hängt ganz offenbar mehr vom „Wie“ als vom „Ob“ einer Fusion ab.

44. Wirtschaftliche Effekte durch Non-Zentralismus: Überzeugend wird man für die Fusion werben können, wenn gegenüber dem Status quo in folgenden Bereichen die Chancen eines non-zentralen Politikverständnisses genutzt werden:

- a. das größere Land muß im Vergleich zu den derzeitigen kleinen Ländern eine höhere Bereitschaft zu Eigenverantwortung im Föderalismus aufbringen und die durch die bevorstehende Föderalismusreform erweiterten Handlungsspielräume in der Gesetzgebung zu nutzen verstehen;
- b. das größere Land muß ein höheres Maß an politischem Wettbewerb und Autonomie innerhalb des Landes ermöglichen. Dies kann generell durch eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung geschehen, aber durch Eröffnung neuer wettbewerblicher Spielräume für „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“. Für Teilaspekte der Kommunalverwaltung, für die kulturelle Selbstverwaltung der dänischen Minderheit oder für das Hochschulwesen bestehen Möglichkeiten zur Schaffung von gebietsunabhängigen, funktionalen Personenverbänden, die sich durch Beiträge, Gebühren oder Steueranteile der ihnen beitretenden Bürger finanzieren und so miteinander in Wettbewerb treten;

- c. das größere Land muß mehr Mut zu Aufgabenkritik und Deregulierung aufbringen und an die Stelle traditioneller Subventions- und Interventionspolitik eine ordnungspolitische Strategie der Wirtschaftspolitik setzen. Die politische Integration der ökonomisch bereits weitgehend integrierten Metropolregion kann die Einsicht in einen solchen Paradigmenwechsel befördern. Es spricht viel dafür, daß eine zustimmende Haltung zu einer Fusion voraussetzt, daß umverteilungspolitischer Futterneid der politischen Akteure überwunden und eine gemeinsame, auf wettbewerbliche Öffnung ausgerichtete Wachstumsstrategie formuliert wird.

Ordnungspolitische Schlußfolgerungen

45. Geringe Wahrscheinlichkeit einer Fusion: Der Schaffung eines Nordstaats steht eine Fülle von Schwierigkeiten und Widerständen gegenüber, so daß eine rasche Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein zwar nicht von vornherein völlig aussichtslos, aber jedenfalls eher unwahrscheinlich ist. Es muß sorgfältig abgewogen werden, ob sich angesichts der hohen Mißerfolgswahrscheinlichkeit die politischen Mühen einer ernstzunehmenden Fusionsdebatte lohnen. Es besteht zudem die Gefahr, daß die politischen Zugeständnisse, die im Entscheidungsprozeß gemacht werden müßten, mögliche Vorteile einer Fusion überlagern und durchkreuzen, so daß der Nutzen einer Fusion sinkt und im Ganzen fraglich wird.

46. Offene Kooperation als realistische Strategie: Eine realistische Strategie wird auf einen Weg der bilateralen Kooperation interessierter Länder setzen, wobei zunächst offen bleiben kann, ob eine spätere Fusion angestrebt werden soll. Insbesondere seit Einführung der Zugriffsgesetzgebung im Jahre 2006 haben interessierte Länder zumindest in einigen Bereichen die Möglichkeit, sich in Gesetzgebung und Verwaltungsvollzug abzustimmen und Kooperationen weiterzuentwickeln.

47. Abbau des künstlichen Fusionsdrucks als Handlungsoption: Es ist auch festzuhalten, daß der Druck zur Schaffung eines Nordstaats und überhaupt zur Schaffung größerer Einheiten auf föderaler und kommunaler Ebene wenigstens zum Teil künstlich erzeugt wird. Ursächlich sind hierfür insbesondere die wachsende Politikverflechtung im europäischen Mehrebenensystem, höhere Anforderungen an die Lobby- und Verwaltungskraft nachgeordneter Ebenen, die von zweckgebundenen Zuweisungen höherer Ebenen profitieren wollen, die Überstülpung eines europarechtlich geprägten Begriffs der „Region“, die zunehmende Definition von Gesetzgebungs- und Verwaltungsstandards durch EU-Ebene und Bundesebene, Fehlanreize bei der Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen und Steuerkompetenzen und anderes mehr. Anstatt diesem künstlichen Fusionsdruck nachzugeben, könnte eine Strategie auch darin liegen, auf eine Verfassungspolitik hinzuwirken, die die Existenzbedingungen kleiner, dezentraler Einheiten nach dem vielbeschworenen, aber in der Praxis oft zahnlosen Prinzip der Subsidiarität stärkt.

48. Die Bedeutung ordnungspolitischer Prinzipien in der Föderalismuspolitik: Es wäre auch zu einfach gedacht, daß die Leistungsfähigkeit von Gebietskörperschaften von ihrer Größe abhängt. Der Grundsatz „je größer, desto besser“ ist nicht haltbar, allenfalls läßt sich davon sprechen, daß es eine „optimale Größe“ von Gebietskörperschaften gibt – eine Größe, die allerdings je nach Kriterium sehr verschieden ausfallen. Man kann die Leistungsfähigkeit einer Bundeslandes im ökonomischen Sinne daran messen, ob sie die wirtschaftliche Entwicklung stärkt, oder im demokratiepolitischen Sinne daran messen, ob sie eine besondere Ortsnähe politischer Entscheidungen gewährleistet und die politischen Präferenzen ihrer Bürger verwirklichen kann. In beiderlei Hinsicht gibt es nicht nur gute Argumente für kleine Einheiten, sondern auch dafür, daß es viel entscheidender als auf die Größe auf die ordnungspolitischen Prinzipien und Rahmenbedingungen ankommt, unter denen die Gebietskörperschaften handeln.

49. Stärkung der Eigenverantwortung und Abbau der Kartelleffekte im deutschen Föderalismus: Der deutsche Föderalismus und das europäische Mehrebenensystem leiden darunter, daß politische Verantwortung verschleiert wird, daß die ebenenübergreifende Mitbestimmung an kollektivierten Entscheidungen den autonomen Handlungsspielraum jeder Ebene immer weiter dominiert und daß sich auf Kosten der Parlamente mächtige Verhandlungskartelle der Regierungen und Verwaltungen etablieren. Die eigentlichen Vorteile, die eine föderale Ordnung haben kann, nämlich das Ausnutzen von örtlicher Nähe von Entscheidungen, Pluralismus, Offenheit, lokaler Bezug von Entscheidungen, Wettbewerb, Lernfähigkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit von Entscheidungen werden dabei unterlaufen und konterkariert. Es wird demgegenüber auf die Durchsetzung von mehr Wettbewerbsfähigkeit, Lernfähigkeit und Offenheit der politischen Ordnung, auf die Zurückdrängung der Kartelleffekte des deutschen Föderalismus und eine Durchsetzung eines dezentristischen Politikverständnisses und den Rückbau von ordnungspolitischen Fehlentwicklungen ankommen. Eine Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein wäre problematisch, wenn sie dazu diene, den bestehenden Wettbewerbsdruck zwischen den Bundesländern zu unterlaufen und wenn sie anstelle der regionalen Differenzierung der politischen Gestaltung eine Vereinheitlichung und Nivellierung mit sich bringen würde. Lohnenswert wäre sie dagegen, wenn ein größeres und heterogeneres Land mehr Anspruch auf Eigenverantwortung in der föderalen Finanzverfassung und bei der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen erheben würde und wenn es im Inneren den Wettbewerb und die Pluralität der Politik auf den kommunalen Ebenen stärken würde. Diese Ziele wären aber auch auf dem Wege einer Kooperation erreichbar.

50. Jenseits der Alternative „Fusion oder Kooperation“: Ziel der Föderalismuspolitik sollte es also nicht sein, diese ohnehin starken Vereinheitlichungstendenzen voranzutreiben und den Wettbewerb noch mehr als

ohnehin schon zu unterlaufen, sondern ordnungspolitische Rahmenbedingungen zu schaffen, die Anreize für einen echten Leistungswettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften bieten und die Einflußnahme der Bürger auf das Angebot politischer Entscheidungen und administrativer Dienstleistungen zu stärken. Nach dem Modell der „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“ wäre es gut vorstellbar, in einigen Politikfeldern durch die Einführung von grenzüberschreitenden Gebühren- oder Gutscheinelösungen die Nutzung von staatlichen Dienstleistungen und Infrastrukturangeboten an deren Finanzierung zu koppeln und dem Bürger auf diese Weise größere Auswahlmöglichkeiten und Entscheidungsmacht über die Angebote politischer Körperschaften zu geben. Wenn die Länderneugliederung – etwa durch die gestiegene Bereitschaft größerer und miteinander konkurrenzfähiger Länder an substantieller Eigenverantwortung – hierzu einen Beitrag leisten kann, lohnen sich die politischen Mühen. Aber auch auf dem Wege der Kooperation zwischen Ländern wäre dies leistbar. Es geht also letztlich nicht um die Alternative „Fusion“ oder „Kooperation“ als politischer Selbstzweck, sondern darum, ob eine Fusion oder eine hilfsweise eine politisch leichter durchsetzbare Kooperation dazu dient, ein dezentristisch-wettbewerbliches oder ein zentralistisch-kartellistisches Ordnungsmodell zu verwirklichen.

Düsseldorf/Rostock, den 17.1.2011