

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Kommissionsvorlage 17/49**

Prof. Dr. Michael Ruck

Universität Flensburg

Politikwissenschaft und Zeitgeschichte

**Historische und föderale Aspekte möglicher
Länderfusionen in Norddeutschland**

Kurzpräsentation auf der 10. Sitzung

Enquetekommission „Norddeutsche Kooperation“

des Schleswig-Holsteinischen Landtages

in Kiel am **24. Januar 2011**

Forschungsbefunde zum „Nordstaat“

Tenor wissenschaftlicher Stellungnahmen zur Ländergebietsreform in Norddeutschland

Einerseits verspricht die Bildung (vor allem auch) eines (kleinen) „Nordstaates“ in vielerlei Hinsicht und per Gesamtsaldo nachhaltig **positive Effekte**:

- **finanziell**: strukturelle Einsparungen + performative Effizienzgewinne
- **ökonomisch**: Entscheidungs- und Performanzbesserungen + Konkurrenzvorteile im (inter)nationalen Wettbewerb der Regionen
- **politisch**: interne Effektivitätszuwächse + gesteigerte Durchsetzungschancen im deutschen resp. europäischen Mehrebenensystem

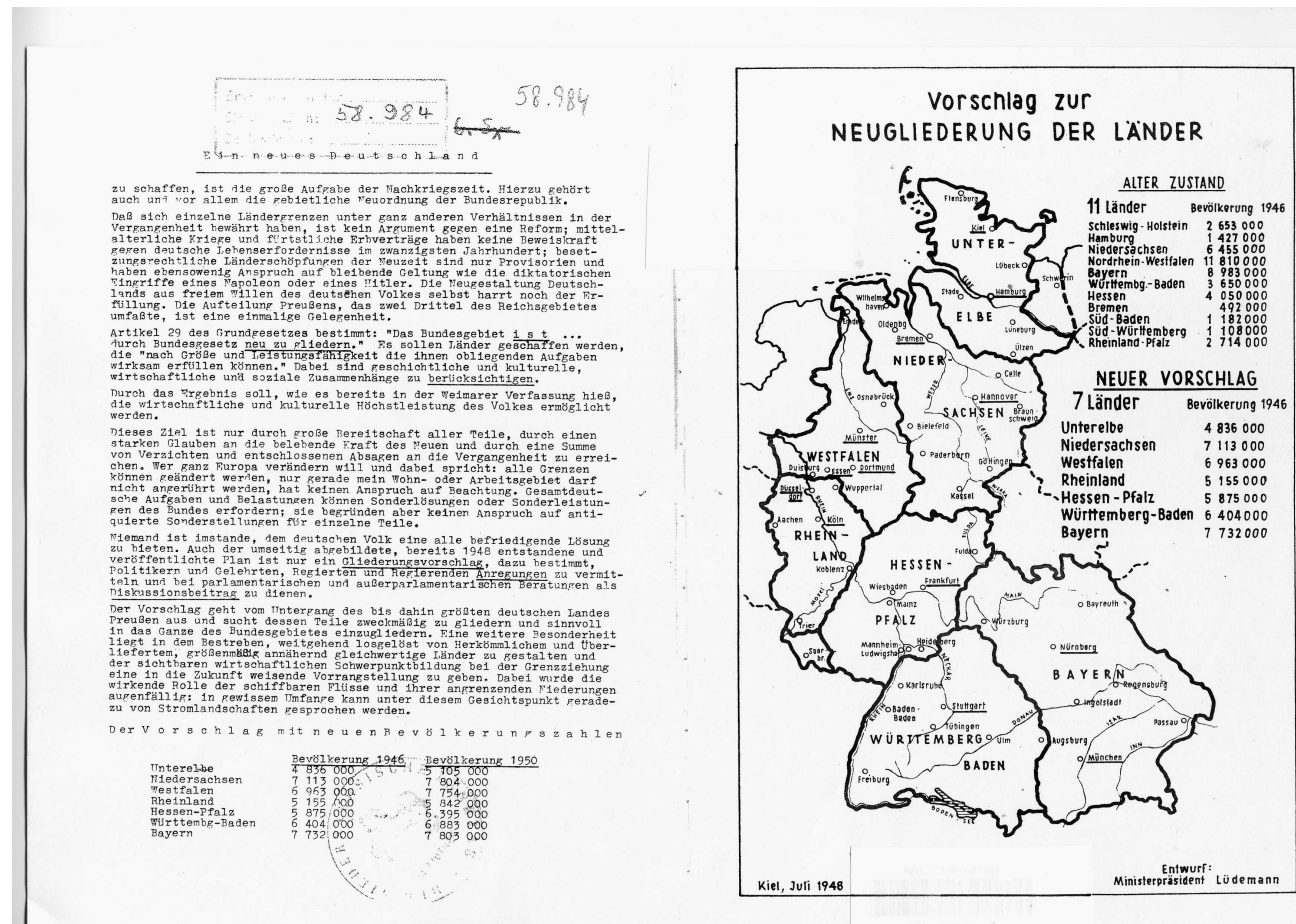
Andererseits ist (auch) ein (kleiner) „Nordstaat“ unter den gegebenen Bedingungen **keine realistische Option** mit Blick auf

- die historische(n) und regionale(n) **Identität(en)** und die daraus resultierende **Veränderungsresistenz** der bestehenden Länder
- die Überkompensation finanzieller Vorteile durch Verluste beim horizontalen und vertikalen **Finanzausgleich**
- das verringerte **Gewicht** eines „Nordstaates“ in den formalen Entscheidungsprozessen des kooperativen Föderalismus

Format eines möglichen „Nordstaates“ (I)

Prof. Dr.
Michael Ruck

„Lüdemann-Plan“ von 1948: Land „Untereibe“



Format eines möglichen „Nordstaates“ (II)

Prof. Dr.
Michael Ruck

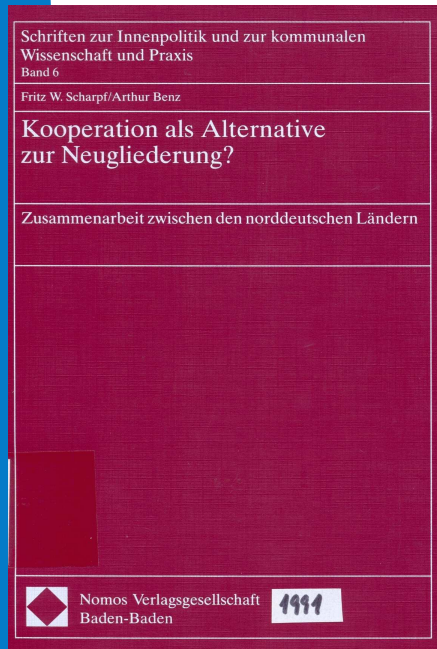
„Ernst-Bericht“ von 1972: Land „Nordost“



Format eines möglichen „Nordstaates“ (III)

Prof. Dr.
Michael Ruck

„Scharpf-Benz-Gutachten“ von 1991: Land „Nordost“ „Kooperation als zweitbeste Lösung“



Das Gutachten „untersucht die gegenwärtigen Koordinationsprobleme zwischen den beiden Ländern, überprüft die Leistungsfähigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und entwickelt Vorschläge zu ihrer Verbesserung bei fortbestehenden Ländergrenzen.

Die Untersuchung zeigt jedoch auch die Grenzen, die einer freiwilligen Zusammenarbeit zwischen eigenständigen Ländern mit eigenständigen Landesparteien, Landesparlamenten und Landesregierungen gezogen sind.

Die Argumente für eine Neugliederung im norddeutschen Raum werden also durch die Vorschläge dieses Gutachtens nicht ausgeräumt. Solange aber [...] deren Verwirklichung“ nicht möglich ist, „können die Nachteile der bestehenden Ländergliederung durch verbesserte Kooperation zumindest abgemildert werden.“ (Vorwort, 5f.)

„An der positiven Beurteilung der Vorschläge der Ernst-Kommission für den norddeutschen Raum und insbesondere auch des vorgeschlagenen Nordost-Landes (hat sich) [...] nichts geändert. Im Gegenteil: [...]“ (21)

Nach fast einhelliger Meinung unserer zahlreichen Gesprächspartner in beiden Ländern wird die optimale Gestaltung dieser Standortfaktoren derzeit durch grenzüberschreitende Koordinationsprobleme erheblich behindert [...]

Eine Länderneugliederung entsprechend der von der Ernst-Kommission vorgeschlagenen Zweierlösung könnte diesen Nachteil in einen ebenso deutlichen Standortvorteil verwandeln. [...] Für Hamburg und Schleswig-Holstein hätte [...] der Zusammenschluss zu einem Bundesland Nordost sogar deutliche Vorteile im Vergleich zu dem größeren, aber auch stärker von internen Spannungen belasteten Bundesland Nord.“ (24)

Format eines möglichen „Nordstaates“ (IV)

Prof. Dr.
Michael Ruck

**Werner Rutz: Neugliederungsalternativen im
 wiedervereinigten Deutschland (1995):
 Land „Niederelbe“ oder Land „Nordelbingen“**



„No go“-Argumente (I)

Historische Unveränderbarkeit bestehender Länder

- Hauptcharakteristikum der Territorialentwicklung in (Nord-)Deutschland: diskontinuierlicher **Wandel**
- Charakter gegenwärtiger Territorialstruktur in (Nord-)Deutschland: historische „**Momentaufnahme**“
- Konsequenz für die weitere Territorialentwicklung in (Nord-)Deutschland: konditionierte **Gestaltbarkeit**

„No go“-Argumente (II)

Prof. Dr.
Michael Ruck

Länder als veränderungsresistente Identitätsräume

- Reichweite regionalen „**Heimatbewusstseins**“:
langfristig stabiler „Kirchturm“-Radius (ca. um Wohnort)
- Charakter des „**Landesbewusstseins**“:
legitimatorisches Konstrukt regionaler Eliten
- Konsequenz für die weitere Territorialentwicklung in (Nord-)Deutschland:
regionale „Heimatspflege“ auch in größerer gliedstaatlicher Einheit
ohne Weiteres möglich
- Sonderbedingungen in Schleswig-Holstein:
angemessene Wahrung der regionalstrukturellen Interessen des
nördlichen Landesteils (Schleswig) +
der kulturell-politischen, konstitutionell gesicherten Belange der dort
verankerten **Minderheiten**

„No go“-Argumente (III)

Finanzielle Einbußen im nationalen **Finanzausgleich**

- **gegenwärtiges System** des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs :
Prämierung eines immobilen, auf **Status quo-Wahrung** orientierten Verhaltens der „Nehmer-Länder“
- **Perspektiven** des gegenwärtigen Finanzausgleichssystems:
grundlegender **Veränderungsbedarf** in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre („Föderalismusreform III“)
- **Konsequenz** für die politische Positionierung der norddeutschen Länder (v.a. Hamburg und Schleswig-Holstein):
regionale Selbstertüchtigung incl. möglicher Länderfusion als „**bargaining chip**“ in die kommenden Verhandlungen mit „Geber-Ländern“ und Bund einbringen

„No go“-Argumente (III)

Politische Einbußen im föderalen Kräftefeld

- **gegenwärtiges Stimmverteilungssystem** im Bundesrat (und seinen Ausschüssen) gem. Art. 51 Abs. 2 GG: Prämierung eines immobilen, auf **Status quo-Wahrung** orientierten Verhaltens der kleine(re)n Länder
- **Perspektiven** des gegenwärtigen Stimmverteilungssystems: trotz besonders ausgeprägter **Veränderungsresistenz** Hinweise auf Revisionsbedürftigkeit im politischen und wissenschaftlichen Raum
- **Konsequenz** für die politische Positionierung der norddeutschen Länder (v.a. Hamburg und Schleswig-Holstein): angemessene **politische Kompensationen** als conditio sine qua non einer regionalen Selbstertüchtigung durch Länderfusion in die kommenden Verhandlungen über eine „Föderalismusreform III“ einbringen

Kooperation statt Fusion?

pro Beschränkung auf Kooperationsstrategie

- **Situation:** multiples „No go“-Szenario verbietet direkte Fusionsinitiativen
- **Alternative:** bilaterale und multilaterale Länderkooperationen in Norddeutschland (v.a. Hamburg und Schleswig-Holstein) mit der mittelfristigen Perspektive Vertrauen auf sich selbst verstärkenden Annäherungsprozess bis hin zur späteren Fusion

contra Beschränkung auf Kooperationsstrategie

- **Erfahrungen** (auch im kommunalen Bereich): Kooperationen (zwischen Gebietskörperschaften) führen nicht „automatisch“ zu Kohäsion; auch Entfremdungs- und Abgrenzungseffekte sind theoretisch denkbar und empirisch nachweisbar
- **Bedingung** für erhoffte Annäherungseffekte (v.a. im Verhältnis zwischen Hamburg und Schleswig-Holsten): transparente Formulierung und öffentliche Vertretung einer klaren Kooperationsstrategie („Road map“) mit operational definierten Zwischenetappen und offen ausgesprochener Fusionsperspektive
- **Konsequenz:** dilatorische Kooperationsrhetorik („*Der Weg ist das Ziel.*“) ist die bei weitem schlechteste aller politischen Handlungsoptionen