



**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Kommissionsvorlage 17/50**

Landtag  
z.Hd. von Frau Sabine Wiener

Postfach 7121  
Düsternbrooker Weg 70  
24171 Kiel

sabine.wiener@landtag.ltsh.de

Der Geschäftsführende Direktor  
**PROF. DR. ULRICH RAMSAUER**

Universität Hamburg  
Fakultät für Rechtswissenschaft  
Seminar für Verwaltungslehre  
Schleswig-Holsteinischer  
Mönchschaussee 33  
20148 Hamburg

Tel: 040-42838-4965  
Fax: 040-42838-5670  
ulrich.ramsauer@uni-hamburg.de

Sekretariat: Jutta Rode  
Tel.: 040-42838-5654  
Fax: 040-42838-5670  
Jutta.rode@uni-hamburg.de

[www2.jura.uni-hamburg.de/verwaltungslehre](http://www2.jura.uni-hamburg.de/verwaltungslehre)

Hamburg, 5.2.2011

**Betr.: Enquete-Kommission „Norddeutsche Kooperation“**

**Stellungnahme**

**zur 10. Sitzung der Kommission am 24. Januar 2011**

**1. Welche Auswirkungen hätte eine Länderfusion der Freien und Hansestadt Hamburg mit Schleswig-Holstein im Bezug auf den Einfluss im Bundesrat?**

**1.1 Stimmen im Bundesrat**

Derzeit hat die Freie und Hansestadt Hamburg im Bundesrat drei Sitze, das Land Schleswig-Holstein vier Sitze. Zusammen haben beide Länder damit sieben Sitze. Nach derzeit geltendem Verfassungsrecht würde ein aus Hamburg und Schleswig-Holstein gebildeter Nordstaat nur vier Stimmen haben

Nach Art. 51 Abs. 2 GG kommt es für die Zahl der Stimmen eines Landes auf die Einwohnerzahl an, wobei die kleineren Länder privilegiert sind. Deshalb haben zwei kleine Länder mehr Stimmen als ein Land mit einer Einwohnerzahl, die der Summe der beiden kleinen entspricht. Weil es sich bei einem aus Hamburg und Schleswig-Holstein gebildeten Nordstaat um ein Land mit mehr als zwei Millionen, aber weniger als sechs Millionen Einwohnern handeln würde, ergäben sich danach nur vier Stimmen. Das Stimmengewicht

der einzelnen Stimmen im Bundesrat würde sich leicht erhöhen, weil die Gesamtzahl der Stimmen um drei von 69 auf 66 abnehmen, die Stimmenmehrheit gem. Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG sich von 35 auf 34 verringern würde. Gleichwohl würde der Anteil der Stimmen dieses Nordstaates und damit sein numerisches politisches Gewicht von ca. 10 % auf ca. 6 % sinken.

Um diese ungünstigen Auswirkungen einer Fusion zu verhindern, müsste eine (jedenfalls) vorübergehende Änderung des Art. 51 Abs. 2 GG durch eine Fusionsklausel ins Auge gefasst werden. Eine Fusionsklausel hätte politisch gute Durchsetzungschancen, weil sie eine bundespolitisch erwünschte Neugliederung der Länder erleichtern würde. Sie könnte aber wohl nur eine vorübergehende Besitzstandswahrung umfassen; eine dauerhafte Besserstellung erscheint mir politisch nur schwer rechtfertigungsfähig.

## **1.2 Politischer Einfluss**

Der politische Einfluss eines Nordstaats auf die Arbeit im Bundesrat würde gegenüber dem status quo deutlich zunehmen. Bei laienhafter Betrachtungsweise ist man geneigt, den Einfluss eines Landes vor allem an der Stimmenzahl im Bundesrat und in anderen Gremien (z.B. Vermittlungsausschuss) zu messen, weil man die Einteilung in A- und B-Länder und entsprechende politische Kontroversen vor Augen hat. Diese Betrachtung verkürzt die Folgenanalyse in unzulässiger Weise. Der politische Einfluss eines Landes im Bundesrat (und darüber hinaus im Bund) hängt weniger vom Stimmenanteil als von der Kapazität eines Landes insbesondere im Hinblick auf die Gesetzgebungsarbeit und sonstige politische Initiativen ab. Insoweit muss man realistischerweise feststellen, dass das derzeitige politische Initiativpotential der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein beschränkt ist, nicht zuletzt im Hinblick auf die Kapazitäten in beiden Ländern im Ministerialbereich. Hier würden sich im Falle einer Fusion deutliche Verbesserungen ergeben.

## **2. Welche Anknüpfungspunkte für weitergehende Kooperationen im norddeutschen Raum ergeben sich aus der Föderalismusreform I und II?**

Die Föderalismusreform I hätte eine Fülle von Anknüpfungspunkten für eine Kooperation eröffnet. Nur wenige davon sind bisher (teilweise) genutzt worden, etwa im Bereich des Besoldungsrechts. Einen substantiellen Schritt würde es bedeuten, wenn die beiden Länder sich um eine Harmonisierung ihres Landesrechts bemühen würden, etwa durch Schaffung geeigneter Gremien und Einrichtungen. Schwierig ist erfahrungsgemäß die Kooperation auf Gebieten, die auf der Einnahme- oder Ausgabenseite für die prekäre Finanzsituation der

beiden Länder von Bedeutung sind. Dies zeigt sich im Bereich der Metropolregion um Hamburg nicht nur bei der Abstimmung von Planungsprozessen, sondern auch etwa bei der Abstimmung in den Bereichen der Kultur, der Bildung und der Daseinsvorsorge. Die konkreten Anknüpfungspunkte erfordern eine gesonderte Untersuchung, bei der auch der derzeitige Stand informeller oder wenig formalisierter Zusammenarbeit einbezogen werden müsste.

### **3. Besteht die Notwendigkeit einer „Föderalismuskommission III“?**

Ja, an sich besteht diese Notwendigkeit, nicht zuletzt um Fehlentwicklungen durch die Föderalismusreform I zu korrigieren und die Ziele der Föderalismusreform II weiter zu verfolgen. Allerdings ist derzeit nicht absehbar, dass von einer neuen Föderalismuskommission eine Lösung der durchaus drängenden Probleme erwartet werden könnte. Dies wird möglicherweise aber dann anders werden, wenn die „Schuldenbremse“ beginnt, in den Ländern ihre Wirkung zu entfalten. Dann wird man Finanzierungsfragen nicht mehr weiter ausweichen können und die Bereitschaft jedenfalls einiger Länder, sich auf neue Lösungen einzulassen, wird (notgedrungen) steigen.

Wenn man die Neuordnung der Länder nicht für eine realistische Option hält, wird man die unausweichlich weiter wachsenden Probleme des föderalen Systems auf andere Weise lösen müssen. Der Weg wird hier vermutlich über eine Funktionalreform der Länder gehen, bei der die Länder zwar in ihren bisherigen Grenzen erhalten bleiben, sich aber vornehmlich auf Exekutivaufgaben beschränken müssen. Damit würde eine Konsequenz aus der Erkenntnis gezogen, dass das Konzept des Wettbewerbsföderalismus auf der Ebene der Gesetzgebung weitgehend gescheitert ist, der Spielraum der Landesgesetzgebung durch europäische und bundesrechtliche Vorgaben immer weiter eingeschränkt wird und die bestehenden landesgesetzlichen Unterschiede immer weniger rechtfertigungsfähig sind und in der Bevölkerung akzeptiert werden, wie erst kürzlich wieder im Bereich der Schulpolitik deutlich wurde.

### **4. Wäre eine Länderfusion der Freien und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein politisch durchsetzbar?**

#### **4.1 Rechtliche Grundlagen**

Die politischen Hürden einer Fusion sind hoch. Rechtlich kommt eine Fusion durch Bundesgesetz nach Art. 29 Abs. 2 GG oder durch Staatsvertrag zwischen beiden Ländern nach Art. 29 Abs. 8 GG in Betracht. Ein Bundesgesetz wäre aber ohne das vorherige Einverständnis beider Länder politisch kaum zu erwarten und allenfalls im Rahmen einer umfassenderen Neugliederung des Bundesgebiets sinnvoll. Deshalb wäre eine Fusion durch Staatsvertrag der politisch einzig gangbare Weg. Beide Länder könnten auf diese Weise den Prozess der Fusion aktiv gestalten.

Die entscheidende Hürde liegt in der zwingenden Notwendigkeit einer Bestätigung der Fusion durch Volksentscheide in beiden betroffenen Ländern. Sowohl bei den Einwohnern in Hamburg als auch bei denen in Schleswig-Holstein gibt es ein ausgeprägtes Identitätsgefühl, eine landsmannschaftliche Verbundenheit mit der Stadt Hamburg bzw. dem Land Schleswig-Holstein. Die unbestreitbar erheblichen politischen und wirtschaftlichen Vorteile einer Fusion lassen sich dieser emotionalen Verbundenheit nur schwer entgegensetzen. Hinzukommen werden diffuse Ängste bzw. Befürchtungen, im Falle einer Fusion gegenüber dem status quo Nachteile hinnehmen zu müssen. Derartige Ängste haben schon das Fusionsprojekt Berlin-Brandenburg scheitern lassen. Ob sich diese Hürden durch politische Aufklärungsarbeit überwinden ließen, erscheint zweifelhaft.

#### **4.2 Politische Voraussetzungen**

Nötig wäre eine breit angelegte Diskussion in den Bevölkerungen und in den politischen Gremien beider Länder über einen längeren Zeitraum hinweg, in dem auch die Bedingungen des Zusammenschlusses offen diskutiert werden. Zu diesen Bedingungen gehören vor allem Standortfragen (Sitz der Regierung, der diversen Behörden, der Gerichte usw.). Hier lassen sich durchaus intelligente Lösungen finden, die beiden Ländern und ihren Interessen gerecht werden können. Einen solchen Fusionsprozess anzuschieben erfordert einen erheblichen politischen Gestaltungswillen, der deutlich über das derzeit in Deutschland vorfindliche Maß hinausgehen müsste.

#### **4.3 Kostenfragen**

Eine Fusion würde nach den vorliegenden Erkenntnissen wegen der damit verbundenen strukturellen Kostensenkungen und der Verbesserung der Allokationseffizienz von Unternehmensstandorten insbesondere in der Metropolregion um Hamburg mittel- und langfristig zu einer deutlichen Steigerung des wirtschaftlichen Potentials und der Finanzkraft

eines Nordstaats gegenüber dem status quo führen. In der Umstellungsphase, also kurzfristig, würden allerdings umgekehrt nicht unbeträchtliche Kosten geschultert werden müssen, weil die Neustrukturierung des gesamten Staats- und Verwaltungsapparates, die Begründung neuer Amtssitze einen erheblichen auch finanziellen Aufwand erfordert. Hier wäre allerdings die Erwartung einer Unterstützung dieses Vorhabens durch den Bund, etwa durch eine Anschubfinanzierung, nicht unrealistisch.

gez.

Ulrich Ramsauer