

Band 10

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus

2009

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

**Jahrbuch des Föderalismus 2009
Band 10**

Herausgegeben vom Vorstand des Europäischen
Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen:

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster

Dr. Martin Große Hüttmann

Professor Christopher Harvie, Ph.D.

Professor Dr. Rudolf Hrbek

Professor Dr. Martin Nettesheim

Professor Dr. Barbara Remmert

Professor Dr. Josef Schmid

Professor Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum

Professor Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:
Tobias Schächtelin, M.A.

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus 2009

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

*Das Projekt „Jahrbuch des Föderalismus“
wird unterstützt vom Land Baden-Württemberg*

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

ISBN 978-3-8329-4783-5

ISSN 1616-6558

1. Auflage 2009

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009. Printed in Germany. Alle Rechte,
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der
Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
1. BEITRÄGE AUS DER POLITIK	
Ergebnisse der Föderalismuskommission II – Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit als Markenzeichen künftiger Finanz- und Haushaltspolitik	15
<i>Günther H. Oettinger</i>	
2. THEMEN DER FORSCHUNG	
Föderalismus und die neuen Internationalen Gesundheitsvorschriften	27
<i>Harvey Lazar / Kumanan Wilson / Christopher W. McDougall</i>	
Finanzausgleich, Steuerautonomie der Gliedstaaten und die Vergleichbarkeit öffentlicher Aufgabenwahrnehmung in Kanada und Deutschland – eine vorläufige Skizze	44
<i>Wolfgang Renzsch</i>	
Asymmetrien erhalten, aushalten oder angeleichen? Zum Vergleich von Resymmetrisierungstendenzen in vier europäischen Staaten	59
<i>Klaus-Jürgen Nagel / Ferran Requejo</i>	
Kooperative Verwaltungsstrukturen auf lokaler Ebene: Deutschland und Südafrika im Vergleich	74
<i>Kai Schadtle</i>	
Das Konzept der „Politischen Kultur“ in der deutschen Föderalismus-diskussion – mehr als eine alles erklärende Residualkategorie?	90
<i>Eva Bräth / Henrik Scheller</i>	
3. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS	
<i>Schwerpunkt: 60 Jahre Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland</i>	
Im Dickicht des Rechts. Die Verfassung des deutschen Föderalismus	109
<i>Arthur Benz</i>	
Territoriale Politik, a-territoriale Wissenschaft und der deutsche Föderalismus 1949–2009	122
<i>Charlie Jeffery</i>	
Der Bundesrat im Grundgesetz: falsch konstruiert oder falsch verstanden?	137
<i>Roland Sturm</i>	

Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren Bundesrepublik Deutschland <i>Norbert Grube</i>	149
60 Jahre Grundgesetz: Kommunale Selbstverwaltung <i>Barbara Remmert</i>	161
Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik <i>Rudolf Hrbek</i>	173
60 Jahre deutscher Föderalismus in Europa – Anpassungen im Bereich der Kompetenzordnung und der Entscheidungsstrukturen <i>Annegret Eppler</i>	189
Föderalismusreform II: Ergebnisse der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im März 2009 <i>Iris Kemmler</i>	208
Von Leuchttürmen, Bildungsgipfeln und Konjunkturtälern. Zur Topographie des deutschen Bildungsföderalismus <i>Ursula Münch</i>	225
Landtagswahlen im kooperativen Föderalismus <i>Oscar W. Gabriel / Kerstin Völk</i>	236
4. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE	
Wahlen im Auge des Hurrikans: Die Positionierung der flämischen Parteien vor den Regionalwahlen im Juni 2009 <i>Matthias Chardon</i>	251
Frankreich: Wandlungen des jakobinischen Staates – „faire mieux avec moins“? <i>Sabine Kuhlmann</i>	263
Wechselwirkungen im Frankreich der drei Ozeane: unterschiedliche Auswege aus der <i>Impasse</i> zwischen Assimilation und Emanzipation <i>Elisabeth Alber</i>	275
Internationale Handlungsfähigkeit von Italiens Regionen: Steter Tropfen höhlt nicht jeden Stein – Entwicklungszusammenarbeit als Lackmustest <i>Carolin Zwilling</i>	288
Österreich 2008 – Ein föderalistisches Übergangsjahr <i>Günther Pallaver</i>	300
Keine Ruhe nach dem Sturm? Neuere Entwicklungen im spanischen Föderalismus <i>César Colino</i>	312

Die Malaise der ungarischen Territorialreform <i>Jürgen Dieringer / Gábor Schneider</i>	326
Das Vereinigte Königreich: Die zweite Stufe der Devolution <i>Alan Trench</i>	338
Stagnation oder Integration: die Verfassung Bosnien-Herzegowinas <i>Jens Woelk</i>	353
Auf dem Weg zum Einheitsstaat? Russland und die Entmachtung der Regionen <i>Olaf Leißé / Ksenia Chepikova</i>	367
Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“ <i>Giovanni Biaggini</i>	380
Regionalisierung in Serbien am Beispiel der Autonomen Provinz Vojvodina <i>Franz Schausberger</i>	395
5. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE	
Nigeria: Ethnischer Föderalismus als Patronage <i>Andreas Heinemann-Grüder</i>	411
6. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA	
Kooperation komplexer Grenzregionen: Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit <i>Katrin Böttger</i>	429
Luxemburg und die Großregion Saar-Lor-Lux – „Primus inter Pares“? <i>Christin Friedemann / Gregor Halmes</i>	441
Rechtliche Hindernisse für die Implementierung des EVTZ-Instruments in die föderale Verfassungsstruktur Österreichs <i>Johannes Maier</i>	455
7. EUROPÄISCHE UNION / EUROPÄISCHE INTEGRATION	
Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2008 <i>Andreas Kiefer</i>	471
Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder – Strukturen, Aufgaben, Themenschwerpunkte <i>Otto Schmuck</i>	489

Frühlingserwachen? Über die aufkeimende Liebe der regionalen und nationalen Parlamente an der Mitwirkung in der Europäischen Union	503
<i>Peter Bußjäger</i>	
8. REZENSIONEN	
Eine Renaissance der Föderalismustheorie in der EU-Forschung? Ein Literaturbericht	517
<i>Martin Große Hüttmann</i>	
Die Autoren	523

Vorwort

Das Vorhaben, ein „Jahrbuch des Föderalismus“ herauszugeben, war im Vorwort des ersten Bandes des Jahrbuchs (im Jahr 2000) damit begründet worden, dass Fragen der Territorialstruktur im heutigen Europa eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Vier Punkte waren dazu aufgeführt worden: „In einer Reihe europäischer Staaten finden – erstens – seit Jahren Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse statt. Ihnen liegt meist die Auffassung zugrunde, dass föderale und regionale Territorialstrukturen einer zentralistischen Ordnung hinsichtlich erfolgreicher Aufgabenerledigung und Gewährleistung demokratischer Legitimation überlegen sind. Zweitens zeigt die gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland sehr intensiv geführte Diskussion um den deutschen Föderalismus, dass auch in etablierten Föderalstaaten die Territorialstruktur immer wieder grundsätzlich darauf geprüft wird, ob und inwieweit ihre Ausgestaltung und ihr Funktionieren geeignet sind, effiziente Problemlösung und Demokratie zu gewährleisten und zu fördern. Nachdem sich der Prozess der Integration einer ständig größer werdenden Zahl europäischer Staaten in die Europäische Union beschleunigt und intensiviert hat, rückt – drittens – die Frage der rechtlichen und politischen Ausgestaltung und Qualität der Territorialstruktur der EU immer mehr in den Vordergrund, was nicht zuletzt die seit Jahren intensiv geführte Debatte um Bedeutung und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zeigt. Die dynamische Entwicklung von Territorialstrukturen wird – viertens – begleitet von einem unübersehbaren Bedeutungszuwachs der ‚Regionen‘ als Akteure im nationalen, transnationalen und supranationalen Kontext.“ Diese Punkte, die auf die Themenschwerpunkte des Jahrbuchs verweisen, haben unverändert Gültigkeit.

Das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes weiter, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, das dem Leser – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll.“ Vorgänge und Entwicklungen während des vergangenen Jahrzehnts haben bewirkt, dass diesen Themen schwerpunkten verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – zuteil wurde und dass damit auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen ist. Das gilt – bezüglich der Territorialstruktur – für eine Reihe europäischer Staaten mit besonders dynamischer Entwicklung in dieser Frage (wie insbesondere Belgien, Großbritannien, Italien und Spanien sowie ausgewählten Staaten in Mittel- und Osteuropa); das gilt für das Vorhaben einer Föderalismusreform in Deutschland, die zu recht umfangreichen Verfassungsänderungen und zur Anwendung der neuen Regeln geführt hat; es betrifft – mit den Bemühungen um einen Verfassungsvertrag bzw. den Vertrag von Lissabon als neue rechtliche Grundlage für die EU – die Frage nach der Bedeutung föderaler Strukturen und Prinzipien im EU-System und für seine Deutung; schließlich betrifft es die Rolle von Regionen bei der (nicht nur

grenzüberschreitenden) Kooperation von Regionen und der Politikgestaltung im Rahmen der EU.

Aus den Reaktionen auf die ersten neun Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den zehnten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in sieben Hauptabschnitte wird beibehalten und um einen weiteren Abschnitt erweitert.

In der einleitenden Rubrik „Beiträge aus der Politik“ befasst sich der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Günther H. Oettinger, mit den Ergebnissen der im Frühjahr 2009 abgeschlossenen Beratungen der Föderalismusreformkommission II. Ministerpräsident Oettinger hatte, zusammen mit dem Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Peter Struck, den Vorsitz in dieser Kommission, was seinen Ausführungen besonders Gewicht gibt. Er bewertet die Ergebnisse der Reformkommission positiv. Zum einen, weil es angesichts unterschiedlichster und gegenläufiger Interessen nicht einfach war, Einvernehmen zu erzielen; das Ergebnis sei „vor dem Hintergrund des Machbaren und des Möglichen ein beachtlicher Kompromiss“: die Vorlage eines mehrheitsfähigen Vorschlags zeige den Willen zur Kompromissbereitschaft bei allen Beteiligten und zeuge „von einem hohen Maß an politischer Verantwortlichkeit.“ Zum zweiten bewertet Oettinger das Ergebnis positiv, weil es am Leitbild der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit orientiert ist, die er im Untertitel seines Beitrags „als Markenzeichen künftiger Finanz- und Haushaltspolitik“ bezeichnet. Der Beitrag informiert über Inhalte und – bezogen auf die zwei eben genannten Kriterien – Bedeutung des Reformvorschlags. Er erläutert den wichtigsten Punkt des Reformpaket, die verfassungsmäßige Verankerung einer Schuldenbremse. Mit ihr wird die Frage der Finanzierbarkeit (nicht der Wünschbarkeit) eine vorrangige Leitlinie der Haushaltsaufstellung und die staatliche Haushaltspolitik wird zur Beachtung des Konjunkturverlaufs verpflichtet; das Konjunkturbereinigungsverfahren verpflichtet zur Rückführung von Krediten in Phasen des konjunkturellen Aufschwungs. Diese Regeln entsprechen im Übrigen den Vorgaben des EU-Wachstums- und Stabilitätspakts. Oettinger erläutert, wie die ehrgeizigen Ziele erreicht werden sollen: durch Übergangsregelungen für einen Zeitraum von etwa einem Jahrzehnt, durch besondere Konsolidierungshilfen von Bund und Ländern für eine kleine Gruppe von Ländern in besonderer Haushalts-Notlage („ein herausragendes Zeichen gesamtstaatlicher Solidarität“) und durch ein kooperatives Frühwarnsystem mit einem von Bund und Ländern gemeinsam gebildeten Stabilitätsrat. Schließlich informiert Ministerpräsident Oettinger auch über „Verwaltungsthemen“, die in der Öffentlichkeit weniger Beachtung gefunden hatten, aber auch einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung leisten. Hierbei geht es darum, „durch die Entflechtung und Bündelung von Aufgaben, durch Standardisierung und durch die Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern und Ländern untereinander die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken, die Wahrnehmung von Aufgaben insbesondere auch im Interesse einer größeren Bürgerfreundlichkeit zu vereinfachen und zu entbürokratisieren und mehr Effizienz und Effektivität im Vollzug zu erreichen“ (wie etwa bei der öffentlichen Informationstechnik oder durch Einführung von Ver-

gleichsstudien, also „benchmarking“). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die in der Mitte des kommenden Jahrzehnts fälligen Verhandlungen über die Fortsetzung des 2019 auslaufenden Länderfinanzausgleichs; dies werde „eine erste Bewährungsprobe für die neue Schuldenbremse“ sein.

Im Abschnitt „Themen der Forschung“ können vier der insgesamt fünf Beiträge der vergleichenden Föderalismus-Forschung zugeordnet werden: wie Föderalstaaten mit Vorgaben der Weltgesundheitsorganisation umgehen; wie es um die finanziellen Vorzeichen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Kanada und Deutschland bestellt ist; welche Entwicklungstendenzen in Fällen eines asymmetrischen Föderalismus beobachtet werden können; wie administrative Kooperation auf lokaler Ebene in Südafrika bzw. Deutschland organisiert wird. Schließlich wird gefragt, welchen Beitrag das Konzept der politischen Kultur in der Diskussion um den deutschen Föderalismus spielen kann.

Mit insgesamt zehn Beiträgen ist der nächste Hauptabschnitt („Beiträge zum deutschen Föderalismus“) wiederum recht umfangreich. Die Mehrzahl von ihnen nimmt das 60-jährige Bestehen der Bundesrepublik und damit der Bundesstaatlichkeit zum Anlass für eine Würdigung ausgewählter Aspekte des deutschen Föderalismus: das rechtliche Regelwerk; Stellung und Rolle des Bundesrates; der Wandel von Einstellungen zum Föderalismus in der öffentlichen Meinung; die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung; die weitestgehend folgenlos gebliebene Debatte um eine Neugliederung des Bundesgebietes; die Wirkung der europäischen Integration, also der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der EG/EU, auf Ausgestaltung und Praxis des deutschen Föderalismus; schließlich die Würdigung des deutschen Föderalismus durch einen ausländischen Kenner der Thematik. Drei weitere Beiträge in diesem Abschnitt widmen sich verschiedenen Einzelthemen: dem Ertrag der Föderalismusreform II zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen; aktuellen Entwicklungen im Bereich der Bildungspolitik; schließlich Merkmalen von Landtagswahlen im kooperativen Föderalismus.

Die „Europäischen Länderberichte“ gelten wiederum neueren Entwicklungen und Sonderproblemen der Territorialstruktur europäischer Staaten und geben erneut einen Eindruck von deren Vielfalt und von der Dynamik ihrer Entwicklung. Die Leser finden Beiträge zu Belgien, Frankreich, Italien, Österreich, Spanien, Ungarn, dem Vereinigten Königreich und der Schweiz; außerdem zu Bosnien-Herzegowina, Russland und Serbien.

Die Rubrik „Außereuropäische Länderberichte“ enthält diesmal einen Beitrag zu Nigeria. Darin wird erläutert, was die Charakterisierung als „ethnischer Föderalismus“ rechtfertigt und was die Hauptmerkmale des politischen Prozesses unter diesen Bedingungen sind.

Unter der Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation in Europa“ finden sich drei Beiträge. Einer untersucht die Faktoren, die für den Erfolg von grenzüberschreitender Zusammenarbeit in „komplexen Grenzregionen“, wie der Euregio Maas-Rhein, verantwortlich sind. Ein zweiter Beitrag befasst sich mit der Großregion Saar-Lor-Lux unter der Frage nach der besonderen Rolle des Nationalstaats Luxemburg in der Kooperation mit einem deutschen Land und einer französischen Region. Der dritte Beitrag analysiert am Beispiel Österreichs, ob eine föderale Verfassungsstruktur der Umsetzung

des Rechtsinstruments „Europäischer Verbund für die Territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) entgegenkommt.

Der siebente Abschnitt („Europäische Union/Europäische Integration“) ist primär institutionellen und prozeduralen Fragen gewidmet. Der Beitrag über die Aktivitäten des AdR im Jahr 2008 befasst sich mit den Bemühungen dieser EU-Institution, ihr Profil zu schärfen und eine stärkere Rolle im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess zu spielen. Der zweite Beitrag gibt eine Bestandsaufnahme zur Europaministerkonferenz der deutschen Länder und befasst sich mit ihrer Organisation und Arbeitsweise, sowie den Themenschwerpunkten. Der dritte Beitrag erörtert Möglichkeiten einer (stärkeren) Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente im EU-Entscheidungssystem, die durch Bestimmungen im Vertrag von Lissabon gefördert werden.

In diesem Jahrbuch wird erstmals eine achte Rubrik „Rezensionen“ aufgenommen. Darin sollen ausgewählte aktuelle Beiträge (Monographien und Aufsätze) zu den Themenschwerpunkten des Jahrbuchs kurz vorgestellt und gewürdigt werden. Diesmal geht es um Beiträge, die sich mit dem Föderalismus als Leitbild bei der Deutung der EU und von Schritten zur Weiterentwicklung der EU als dynamischem Mehrebenensystem befassen. Die Rezension versteht sich als Beitrag zur Diskussion über diesen Themenkomplex. Die bisherige kurze Auswahlbibliographie entfällt; die Leser werden dazu auf die Titel in den Einzelbeiträgen des Jahrbuchs verwiesen.

Wir haben uns wie bisher darum bemüht, ausgewiesene Sachkenner als Autoren für die Einzelbeiträge zu gewinnen. Wir danken denjenigen Autoren, die uns bereits zum wiederholten Mal einen Beitrag zur Verfügung gestellt haben; wir begrüßen neue Autoren und danken ihnen allen für ihre Kooperationsbereitschaft. Einige der Manuskripte wurden in englischer Sprache eingereicht und dann übersetzt.

Das Projekt der Herausgabe dieses Jahrbuchs verdankt seine Realisierung der Förderung durch die Landesregierung von Baden-Württemberg. Dafür möchten die Mitglieder des Vorstands und alle Mitarbeiter des EZFF herzlich danken. Ein weiteres Wort des Dankes gilt dem Nomos-Verlag für die bewährt gute und verlässliche Zusammenarbeit; die verlegerische Betreuung des Jahrbuchs liegt dort in besten Händen. Ein besonderes Wort des Dankes gilt schließlich denen, die auf unterschiedliche Art und Weise die Realisierung dieses Projekts ermöglicht haben. Herrn Tobias Schächtelin, dem Wissenschaftlichen Koordinator des EZFF und Redakteur des Jahrbuchs, für die engagierte und umsichtige Begleitung des Projekts in all seinen Stadien; sodann Frau Sabrina Kopp, die vorrangig für die Erstellung der Druckvorlage verantwortlich war; weiterhin Frau Teresa Wolf sowie Frau Ulrike Single und Herrn Steffen Jenner für ihre Unterstützung bei Übersetzungs- und anderen redaktionellen Arbeiten.

Für den Vorstand des EZFF

Prof. Dr. Rudolf Hrbek

Tübingen, im Mai 2009

1. Beiträge aus der Politik

