

Band 19

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2018

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

Jahrbuch des Föderalismus 2018 Band 19

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

Prof. Dr. Gabriele Abels

Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Horst Förster

Dr. Martin Große Hüttmann (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied)

Prof. em. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher des Vorstands)

Prof. Dr. Sebastian Kinder

Prof. Dr. Martin Nettesheim

Prof. Dr. Barbara Remmert (Stellv. Sprecherin des Vorstands)

Prof. Dr. Oliver Schlumberger

Prof. Dr. Josef Schmid

Prof. Dr. Gunter Schubert

Prof. Dr. Christian Seiler

Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:
Carmen Thamm

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2018

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-5534-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-9657-9 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
1. BEITRAG AUS DER POLITIK	
Innere Sicherheit als Gemeinschaftsaufgabe für Bund, Länder und die Europäische Union: ein Beitrag aus nordrhein-westfälischer Perspektive <i>Armin Laschet</i>	21
2. SCHWERPUNKTTHEMA „Innere Sicherheit als ‚Gemeinschaftsaufgabe‘ für Bund, Länder und die Europäische Union“	
Entwicklungslinien der Politik Innerer Sicherheit in Deutschland: eine Belastungsprobe für das föderale Verfassungsprinzip <i>Jasmin Riedl</i>	37
Die bundesstaatliche Architektur der inneren Sicherheit: Status und Reformoptionen im deutschen Mehrebenensystem der Sicherheitsarchitektur <i>Hans Hofmann</i>	51
Towards an effective and genuine Security Union <i>Julian King</i>	67
Föderalismus und Cybersicherheit: Plädoyer für eine moderne Cybersicherheitsarchitektur <i>Boris Pistorius</i>	74
Das Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Inneren Sicherheit: Probleme und Lösungsvorschläge aus Sicht der parlamentarischen Praxis <i>Clemens Binninger</i>	88
Der föderale Aufbau des Verfassungsschutzes: Sicherheitsrisiko oder Garant sachgerechter Aufgabenerledigung? <i>Stefan Schnöckel</i>	100
Europol: Zentralstelle der europäischen Polizeien? <i>Holger Schamberg</i>	115
Federalism and Security in the 21 st century <i>Mario Kölling/Christian Leuprecht</i>	128

3. THEMEN DER FORSCHUNG

- Die föderale Doppelstaatlichkeit. Ein Erbe von Reformation und Konfessionsbildung? 141
Johannes Burkhardt
- Dezentralisierung in der arabischen Welt: ein konzeptioneller Zugang 157
Miriam Bohn/Thomas Demmelhuber/Roland Sturm/Erik Vollmann
- „Autonomie(reform) 2.0“: parallele Verfahren partizipativer Demokratie zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol 172
Elisabeth Alber/Jens Woelk

4. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS

- Ein Blick hinter die Kulissen des Frühwarnsystems zur Subsidiaritätskontrolle: Verhaltensweisen und politische Motivation der nationalen Parlamente bei der Erhebung von Subsidiaritätsrügen 191
Ute Müller
- Funktioniert „Jamaika“ nur in Schleswig-Holstein? Warum es zu einer Koalition aus Union, FDP und Bündnis 90/Die Grünen im Norden kam, sie im Bund aber scheiterte 202
Wilhelm Knelangen
- Die gescheiterten Kreisgebietsreformen in Brandenburg und Thüringen 214
Hendrik Träger
- Digitale Innovation, zweckrationale Organisation, föderale Kooperation: zur Entwicklung des E-Government in Deutschland 227
Ines Härtel

5. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

- Das Zusammenwirken von Bund und Kantonen bei der Einhaltung völkerrechtlicher Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz 243
Eva Maria Belser/Simon Mazidi
- Politischer Regionalismus in Korsika: das Ende einer französischen Ausnahme? 258
Stefan Seidendorf
- „... an ihren Taten messen“. Subsidiarität und Föderalismus im Regierungsprogramm der ÖVP/FPÖ-Koalition in Österreich 273
Peter Bußjäger/Christoph Schramek

State policy on the formation and modernisation of Polish territorial structure	285
<i>Andżelika Mirska</i>	
Politisches Überleben im simulierten Föderalismus: die Republik Burjatien in Russland	297
<i>Olaf Leiß</i>	
Katalonien: die europäische Dimension eines Regionalkonflikts	309
<i>Sabine Riedel</i>	
Das Vereinigte Königreich auf dem Weg in den Brexit	322
<i>Simon Meisch</i>	
6. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE	
Ethiopian Federalism: Challenges and Opportunities	339
<i>Mengistu Arefaine</i>	
Reformpolitik im australischen Föderalismus: eine vergleichende Perspektive	355
<i>Jörg Broschek</i>	
7. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA	
Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Beispiel der Oberrheinkooperation seit 1963	373
<i>Birte Wassenberg</i>	
1988–2018: 30 Jahre Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung – eine Zwischenbilanz ihrer Kernbestimmungen	387
<i>Andreas Kiefer</i>	
8. EUROPÄISCHE UNION/EUROPÄISCHE INTEGRATION	
Die Visegrád-Staaten: ein neuer Block im Osten der EU?	405
<i>Horst Förster</i>	
Die Arbeit des Europäischen Ausschusses der Regionen seit Juli 2017. Rückblick und Vorausschau	420
<i>Karl-Heinz Lambertz</i>	
Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder	435
<i>Otto Schmuck</i>	

9. REZENSIONEN

Gelebter Föderalismus: eine unerschöpfliche Quelle staatsrechtlicher Innovation <i>Eva Maria Belser</i>	451
Ein rundum überzeugender Großkommentar zum aktuellen Krisen-Europa <i>Martin Große Hüttmann</i>	459
Alles, was man wissen muss über Staat und Staatlichkeit: ein wichtiges Handbuch und nützliches Werkzeug für Forschung und Lehre <i>Martin Große Hüttmann</i>	461
Die Autorinnen und Autoren	463

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 Feststellungen, 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 den Leserinnen und Lesern – 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.“ Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Aus den Reaktionen auf die ersten achtzehn Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den neunzehnten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in mehrere Hauptabschnitte, darunter – wie seit einer Reihe von Jahren – auch ein Abschnitt mit einem Schwerpunktthema, wird beibehalten. Vier der insgesamt 33 Beiträge erscheinen in englischer Sprache; die Herausgeberinnen und Herausgeber geben dieser Lösung wegen der größeren *sprachlichen* Authentizität der Texte den Vorzug vor der früher gelegentlich praktizierten Übung, Übersetzungen in die deutsche Sprache anzufertigen.

Das Schwerpunktthema des vorliegenden Jahrbuchs lautet Innere Sicherheit als „Gemeinschaftsaufgabe“ für Bund, Länder und die Europäische Union. Es geht hier also um die Frage, ob und inwiefern Föderalstaaten mit unterschiedlichen politischen Entscheidungsebenen und ihrer Vielzahl an und Verflechtung von Akteuren und Institutionen auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit, also zum Beispiel in der Bekämpfung von Kriminalität und islamistischem Terrorismus, eher als Problem oder als Lösung einer effektiven und effizienten Politik zu beschreiben sind. In der öffentlichen Diskussion wird der deutsche „Sicherheitsföderalismus“ häufig als Problem wahrgenommen und die „Zentralisierung“ von Aufgaben und Behörden beim Bund als die Lösung präsentiert. Die einzelnen Beiträge zum Schwerpunktthema machen deutlich, dass das Thema Innere Sicherheit komplexer ist und eine differenzierte Betrachtung verdient, die darüber hinaus auch die Internationalisierung und Europäisierung dieser Fragen in Rechnung stellt.

Der Beitrag aus der Politik stammt von *Armin Laschet*, dem Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens. Er widmet sich dem Thema Innere Sicherheit aus der Perspektive seines Landes. Er erteilt den immer wieder erhobenen Forderungen nach einem „Zuwachs an Sicherheitskompetenzen des Bundes“ oder der „Änderung der verfassungsmäßigen Aufgabenverteilung“ in Fragen der Inneren Sicherheit eine „klare Absage“. Er nennt eine Reihe von Gründen, die aus seiner Sicht – trotz der Probleme der Bund-Länder-Zusammenarbeit, die er nicht verschweigt – für die Beibehaltung der bestehenden Kompetenz- und Aufgabenverteilung sprechen: Dazu gehört seiner Ansicht nach auch die Kontrolle der Politik durch die Landesparlamente. Laschet macht in seinem Beitrag gleichzeitig auch deutlich, dass ein großes Flächenland wie Nordrhein-Westfalen auch Möglichkeiten und Ressourcen hat, eine eigenständige Politik der Inneren Sicherheit zu verfolgen, die eng eingebunden ist in ein Netzwerk mit den Sicherheitsbehörden des Bundes, der anderen Länder und der Europäischen Union sowie der Nachbarstaaten Belgien und den Niederlanden.

In einem historischen Rückblick zeigt *Jasmin Riedl* die gewachsenen Strukturen, die politischen Zäsuren und Kontinuitätslinien des Politikfeldes Innere Sicherheit in Deutschland; sie macht dabei deutlich, dass das „föderale Gewurstel“, so ein von ihr zitierter Artikel im „Spiegel“, in der Vergangenheit immer wieder als Argument eingebracht worden ist, um eine Politik der Unitarisierung und Zentralisierung zu legitimieren. Sie widmet sich auch der Frage, welche Rolle dem Faktor Partei zukommt: Traditionell habe im Kreis der Innenministerkonferenz (IMK) eine „immerwährende Große Koalition“ geherrscht; diese „Sachkoalition“ zwischen Unionsparteien und der SPD sei über Jahrzehnte hinweg prägend gewesen für einen „großkoalitionären Gleichklang jenseits ideologischer Trennungslinien“ in den Fragen der Kriminalitätsbekämpfung; mit dem Aufkommen der AfD, die das Thema Asyl primär unter der Perspektive der Inneren Sicherheit betrachtet, deutet sich hier ein Aufbrechen des traditionell breiten Parteienskonsenses an.

Hans Hofmann geht in seinem Beitrag der Frage nach, welche Reformoptionen der föderalen Struktur auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit politisch und verfassungsrechtlich möglich sind. Er geht aus von „Grenzverschiebungen im Sicherheitsverwal-

tungsrecht“ und von einer „neuen Polizeirechtsdogmatik“ in den letzten Jahrzehnten. Illustriert werden diese Verschiebungen dadurch, dass die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern inzwischen ihr Wissen im Rahmen von „Kooperationsplattformen“ austauschen und wechselseitig zugänglich machen; dazu gehören etwa das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) oder auch das Gemeinsame Internetzentrum (GIZ). Neue Herausforderungen sieht Hofmann auf den Feldern des Cyber-Terrorismus.

Der Kommissar der Europäischen Union, *Julian King*, beschäftigt sich mit der Frage, wie eine „Sicherheitsunion“ aussehen könnte. Das Leitbild der Sicherheitsunion ist Teil des von der Juncker-Kommission verfolgten umfassenden Ansatzes, die unbestritten europäische und grenzüberschreitende Dimension der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit (z.B. Terrorismus, Cyber-Sicherheit) in ganz konkrete Politik und Maßnahmen zu übersetzen. Zahlreiche Systeme und Netzwerke der Zusammenarbeit und des Datenaustausches wie das Europäische Reiseinformations- und Autorisierungssystem ETIAS werden als Belege aufgeführt für die von Julian King als „stille Revolution“ beschriebene neue Form der Kooperation zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten.

Der niedersächsische Innenminister *Boris Pistorius* plädiert in seinem Beitrag für eine „moderne Cybersicherheitsarchitektur“. Den Föderalismus beschreibt er als Architekturprinzip, das in der „analogen Welt“ in der Vergangenheit für „Sicherheit, Stabilität und wirtschaftliche Prosperität“ gesorgt habe; auch in der digitalen Welt sieht er eine „Zukunft“ für den Föderalismus. Denn die typisch föderale Frage „Welche Ebene auf welche Form der Bedrohung optimal reagieren kann“, stelle sich auch bei der Bereitstellung von Cybersicherheit im Zusammenspiel von EU, Bund und Ländern.

Einen Blick aus der Perspektive des erfahrenen Parlamentariers wirft *Clemens Binninger* auf das „Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden“ in der Inneren Sicherheit. Der langjährige Bundestagsabgeordnete geht von der These aus, dass die „föderale Sicherheitsarchitektur bei bestimmten Aufgaben an ihre Grenzen“ komme. Er nennt als Beispiele, die er dann ausführlich erläutert, die terroristischen Anschläge in den USA („9/11“), die Mordserie des sogenannten Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU) sowie den Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz im Dezember 2016. In allen Fällen waren es seiner Ansicht nach nicht zuletzt die mangelhafte Abstimmung oder der unterlassene Austausch von Informationen, die von den einzelnen Sicherheitsbehörden gesammelt und verwaltet wurden. Beispielhaft nennt Binninger die ca. 50 deutschen Behörden, die im Fall des terroristischen Gefährders Anis Amri von seiner Einreise im Juli 2015 bis zum Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt im Dezember 2016 mit ihm befasst waren. Anhand von zehn Thesen zeigt Binninger auf, wie aus seiner Sicht eine „Neuordnung der Sicherheitsarchitektur“ aussehen und welche Ziele eine entsprechende Reform verfolgen sollte.

Welche Bedeutung dem Verfassungsschutz im deutschen Föderalismus zukommt, ist das Thema, das *Stefan Schnöckel* in seinem Beitrag untersucht. Die Frage, die er sich stellt, ist die, ob die zum Teil sehr heftige Kritik, die am föderalen Aufbau des Verfassungsschutzes geübt wurde und immer wieder neu aufgebracht wird – zuletzt vom damaligen Innenminister Thomas de Maizière in einem F.A.Z.-Beitrag im Januar 2017 –,

berechtigt ist. Stefan Schnöckel zeigt in seinem differenziert argumentieren Beitrag auf, dass es – trotz aller Probleme – gerade auch die Ortsnähe der Landesbehörden und die engen Kontakte zu anderen Behörden sei, die zu den Vorteilen der föderalen Gliederung des Verfassungsschutzes gezählt werden können. Sein Fazit lautet, dass eine „Übernahme des gesamten Verfassungsschutzes in die Bundesverwaltung“ in absehbarer Zukunft nicht zu erreichen und auch nicht erstrebenswert sei – es gehe nun darum, das „bestehende System in kleinen Schritten“ zu verbessern und die bereits bestehenden Möglichkeiten der Zusammenarbeit, etwa durch eine Angleichung der rechtlichen Instrumente und durch eine bessere personelle Ausstattung, effektiver und effizienter zu nutzen.

Dass das Europäische Polizeiamt Europol mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens am 1. Oktober 1998 vor zwanzig Jahren tätig werden konnte, ist der Anlass für *Holger Schamberg*, eine Bilanz zu ziehen und zu fragen, was bislang erreicht worden ist. Nach einem schwierigen Start habe Europol inzwischen „seine Rolle [...] im Konzert der europäischen Sicherheitsbehörden“ gefunden. Das Vertrauen, das vorhanden sein muss, damit nationale Behörden ihre Daten und Informationen anderen zur Verfügung stellen, ist schrittweise gewachsen und lässt sich anhand der höheren Nutzung und des Austausches messen: So gab es im Jahr 2013 etwa 400.000 Suchanfragen im Europol-Informationssystem EIS, 2017 ist die Zahl bereits auf ca. 2,5 Millionen angestiegen. Gleichwohl bleiben, so Schamberg, weiterhin Zweifel, ob die Sicherheitsbehörden der EU-Mitgliedstaaten ihre Daten tatsächlich „vollständig und rechtzeitig einspeisen“; „große Datensätze“ blieben ungehoben, ein „neues Denken“ sei erforderlich und möglicherweise auch Anpassungen der Verträge.

Um zu sehen, wie das Thema Innere Sicherheit in anderen Föderalstaaten organisiert ist, präsentieren *Mario Kölling* und *Christian Leuprecht* die Ergebnisse eines jüngst veröffentlichten Bandes („Public Security in Federal Systems, Toronto 2018). In diesem Forschungsprojekt wurden die Föderalstaaten Brasilien, Kanada, Deutschland, Indien, Mexiko, Südafrika, Spanien (als dezentralisierter Staat), Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika untersucht. Die einzelnen Fallstudien zeigen dabei die rechtlichen, politischen und institutionellen Unterschiede und auch die Gemeinsamkeiten auf, mit denen Föderalstaaten konfrontiert sind, wenn sie öffentliche Sicherheit gewährleisten sollen und wenn diese Aufgabe auf unterschiedliche Entscheidungs- und Handlungsebenen verteilt ist.

In der Sektion „Themen der Forschung“ sind insgesamt drei Beiträge versammelt; diese beschäftigen sich mit unterschiedlichen Feldern aus der historischen und aktuellen Föderalismus-Forschung. *Johannes Burkhardt* setzt sich in seinem Beitrag mit der Herausbildung einer „föderalen Doppelstaatlichkeit“ auseinander und geht der Frage nach, inwieweit der Föderalismus als Erbe von Reformation und Konfessionsbildung zu verstehen ist. Welche Ergebnisse und Erfolge die unterschiedlichen Dezentralisierungsprozesse in den Ländern der Region des Nahen Ostens und Nordafrika (MENA) in den letzten Jahren der politischen Umbrüche gebracht haben, diskutieren *Roland Sturm*, *Thomas Demmelhuber*, *Miriam Bohn* und *Erik Volkmann*. Sie gehen dabei von der Prämisse aus, dass für eine Analyse dieser Prozesse ein neues analytisches Verständnis vonnöten sei. Da in dieser Region eine besondere Herrschaftslogik und spezifische

Herrschaftsstrukturen (Neopatrimonialismus) prägend seien, müssten diese Faktoren, so das Argument der Autoren und der Autorin, in die Analyse und Erklärung von Dezentralisierungsprozessen einfließen. Mit einer besonderen Form der Bürgerbeteiligung setzen sich *Elisabeth Alber* und *Jens Woelk* auseinander: Sowohl in Südtirol als auch im Trentino wurden jüngst im Zusammenhang mit einer geplanten Reform des Autonomiestatuts neue Verfahren der partizipativen Demokratie erprobt. Die Foren und Organe der Beteiligung waren in Südtirol der „Konvent der 33“ und das „Forum der 100“ und im Trentino die „Consulta“, als beratende Versammlung. Da beide Autor/-innen die Verfahren und Prozesse wissenschaftlich begleitet haben bzw. als Consulta-Mitglied direkt beteiligt waren, können sie einen ganz unmittelbaren Einblick in die Arbeit dieser Organe geben; diese Form der „teilnehmenden Beobachtung“ bereichert ihre Analyse.

Im Abschnitt „Beiträge zum deutschen Föderalismus“ sind insgesamt vier Artikel aufgenommen worden. *Ute Müller* bilanziert bisherige Erfahrungen mit dem Frühwarnsystem zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Es werde in erster Linie als eine individuelle Aufgabe einzelner Parlamente angesehen und genutzt; es fehle eine gemeinsame Vision von der Rolle nationaler Parlamente. Besonders aktiv seien die von der jeweiligen Exekutive unabhängigen Zweiten Kammern. Nur in drei Fällen sei das Quorum, das die Kommission zur nochmaligen Prüfung der Vorlage zwingt, erreicht worden. Die Verfasserin beobachtet eine Politisierung des Mechanismus: Nicht die Frage, auf welcher Ebene Handeln geboten sei, war ausschlaggebend, sondern die (partei-)politische Bewertung der Vorlage der Kommission; und sie resümiert, dass der politische Dialog mit der Kommission nationalen Parlamenten bessere Einwirkungsmöglichkeiten eröffnen könnte als die förmliche Nutzung der Subsidiaritätsrüge. *Wilhelm Knelangen* vergleicht zwei jüngst unternommene Anläufe zur Bildung von „Jamaika“-Koalitionen – erfolgreich in Schleswig-Holstein, erfolglos im Bund – und möchte Gründe für das jeweilige Ergebnis identifizieren. In Kiel konzentrierten sich die Unterhändlerinnen und Unterhändler auf Kernbereiche der Länderkompetenzen, bei denen die Gemeinsamkeiten groß genug waren, um Kompromisse zu ermöglichen und jeder der drei Parteien erlaubten, ein spezifisches Anliegen durchzusetzen. Demgegenüber war die Situation im Bund viel komplexer; zudem fehlten inhaltliche Klammer und strategisches Zentrum; mit Blick auf klar profilierte „Strömungen“ – mit jeweiligen „Markenkernen“ (vor allem bei den Grünen) – war die Gesamtzahl der Unterhändlerinnen und Unterhändler sehr groß; nicht zuletzt waren vier Parteien beteiligt; im Ergebnis war keine Paketlösung möglich. *Hendrik Träger* möchte die Frage beantworten, warum geplante Kreisgebietsreformen in Brandenburg und Thüringen scheiterten, während entsprechende Reformen zuvor in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern erfolgreich waren. Er identifiziert konzeptionelle Schwächen (widersprüchliche Einzel-Aspekte), vor allem aber handwerkliche Fehler und einen nicht geglückten Umgang mit Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung als Hauptfaktoren. Einen Blick auf den Zusammenhang von Digitalisierung und föderaler Kooperation auf dem Gebiet von E-Government wirft *Ines Härtel*. Sie zeigt in ihrem Beitrag auf, wo die Probleme und Chancen stehen. Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich nach Ansicht der Autorin im Augenblick „im Modus einer föderal orchestrierten nachholenden E-Govern-

ment-Modernisierung“ – verglichen mit anderen OECD-Staaten liegt die Bundesrepublik im Hinblick auf die digitale Verwaltungsmodernisierung zurück. Ein Vergleich der Politik der Länder auf diesem Gebiet zeigt, dass einzelne Länder hier durchaus als Vorreiter auftreten und dieser föderale Wettbewerb anstiftend wirken kann.

In der Rubrik „Europäische Länderberichte“ finden sich insgesamt sieben Beiträge. *Eva Maria Belser* und *Simon Mazidi* erörtern die Einhaltung von Menschenrechts-Verpflichtungen als besondere Aufgabe im föderativen Gefüge der Schweiz, weil sich internationale „programmatische“ Vorgaben auf den Handlungsspielraum der Kantone auswirken und besondere Formen des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen erfordern. Die sich dabei ergebenden Probleme werden am Beispiel der Überprüfungsmechanismen der UNO erläutert. Der Schlüssel zu wirksamer mehrstufiger Verwirklichung von Menschenrechten liege „in einer der Subsidiarität verpflichteten Zusammenarbeit“ von Bund und Kantonen, die es ständig weiterzuentwickeln gelte. *Stefan Seidendorf* diskutiert die These, dass die im Rahmen der Territorialreform 2014/15 erfolgte Neugestaltung der Verwaltungsstruktur Korsikas – sie ist jetzt eine einzige Gebietskörperschaft mit parlamentarischer Vertretung und Exekutive – zu einer echten Veränderung in der unitarisch organisierten französischen Republik, nämlich zu einem politisch strukturierten und wirkungsmächtigen Regionalismus (verstanden als Entwicklung regionaler Politik gegen den Nationalstaat), führen könnte. Umso eher, als die beiden „nationalistischen“ Lager (Autonomisten und Separatisten) jetzt kooperieren würden. Es handelt sich um eine Entwicklung mit offenem Ergebnis, weil Präsident Macron auf die Forderung, die „korsische Nation“ als politische Einheit anzuerkennen (was konkrete Folgen in vier sensiblen Politikbereichen haben würde), überaus zurückhaltend reagiert hat. *Peter Bußjäger* und *Christoph Schramek* gehen der Frage nach, wie sich Ankündigungen und Aussagen im Regierungsprogramm der neuen ÖVP/FPÖ-Koalition in Österreich auf den Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip auswirken könnten. Obwohl sich das Programm zum kooperativen Föderalismus und zum Ziel, Einvernehmen zwischen Bund und Ländern anzustreben, bekenne, sprechen die Autoren unter Verweis auf eine Reihe von Einzelpunkten davon, dass zentralistische Tendenzen zu überwiegen scheinen, und dass keine Tendenz zu einer Stärkung der Bundesstaatlichkeit auszumachen sei, dass sich im Gegenteil Konflikte im föderalen Gefüge abzeichnen würden, wie etwa bei der für 2018 vorgesehenen Umsetzung der Reform der Sozialversicherung.

Andzelika Mirska erläutert ein neues, Experiment-Charakter tragendes Vorhaben zur Veränderung der Territorialstruktur in Polen: In Ergänzung zu den jetzt existierenden drei Ebenen im Rahmen der unitarischen Struktur Polens soll die Metropol-Union „Upper Silesian and Zagłębie Metropolis“ gebildet werden, die sich innerhalb des Territoriums einer der 16 bestehenden Regionen (Woiwodschaft) befindet. Angestrebt werden neue Formen der Kooperation zwischen Einheiten auf lokaler Ebene, Institutionen des Gesamtstaats und – besonders wichtig – den Bewohnerinnen und Bewohnern der neuen Union. Das Vorhaben zielt auf die Entstehung und Erprobung neuer und innovativer Formen von Governance. *Olaf Leiße* gibt einen gerafften Überblick über die Entwicklung des Föderalismus in Russland seit der Jelzin-Ära bis zur Gegenwart unter Präsident Putin und arbeitet die Charakteristika der jeweiligen Etappen heraus, mit der

„Machtvertikale“ zwischen Zentrum und den Regionen als Konstante. Was das im Einzelnen bedeutet, wird am Beispiel einer Region, der Republik Burjatien, erläutert. Dabei greift der Autor auch auf zwei empirische Untersuchungen über Einstellungsprofile in der Bevölkerung Burjatiens zurück. Gegenstand des Beitrags von *Sabine Riedel* ist die Auseinandersetzung um die Zukunft Kataloniens, wobei die Verfasserin vor allem die europäische Dimension des Konflikts herausarbeitet. Sie erinnert an die Entwicklung und Zuspitzung des Konflikts seit 2012, erläutert den Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die aktuelle Situation nach dem Referendum und im Anschluss an die katalanischen Parlamentswahlen Ende 2017, lenkt den Blick auf Alternativen zur Unabhängigkeit – mehr Autonomie für Katalonien oder die Umwandlung Spaniens in einen Bundesstaat – und diskutiert die mögliche Rolle der EU-Institutionen und der EU-Mitgliedstaaten. Prämisse des Beitrags von *Simon Meisch* ist die These, dass der Brexit die (asymmetrischen) Beziehungen zwischen dem Gesamtstaat und den Teiltonationen des Vereinigten Königreichs stark beeinflusst; das wird detailliert anhand der Auseinandersetzungen um verschiedene Aspekte des Brexit-Prozesses (wie etwa die Rolle devolvierter Parlamente) und um die Post-Brexit-Ordnung (vor allem: ob Kompetenzen, die bisher auf EU-Ebene wahrgenommen wurden, künftig an London oder die devolvierten Institutionen fallen sollen) erörtert. Abschließend wird die Bedeutung der unverändert gänzlich unklaren Situation (ungeordneter Brexit?) für Nordirland (momentan keine Regierung im Amt) und Schottland (erneutes Unabhängigkeits-Referendum, aber mit fraglichem Ausgang) diskutiert.

In der Rubrik „Außereuropäische Länderberichte“ werden mit Äthiopien und Australien zwei besondere föderale Systeme präsentiert. Mit dem äthiopischen Föderalismus beschäftigt sich *Mengistu Arefaine*; hier werden die ganz unterschiedlichen, aber klassischen „föderalen“ Herausforderungen wie die Einhegung von Nationalitätenkonflikten aufgezeigt. Zwei Jahrzehnte nach der Einführung des Föderalismus steht Äthiopien, so zeigt der Beitrag, vor den neuen-alten Problemen. *Jörg Broschek* untersucht die Reformpolitik im australischen Föderalismus und zeigt dabei bestimmte Reformmuster und „Pfadabhängigkeiten“ auf; sein Beitrag basiert auf einem vergleichend angelegten Forschungsprojekt zu Reformen in Föderalstaaten.

In der Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation“ befasst sich *Birte Wassenberg* mit der 1963 begründeten Oberrheinkooperation; der Fokus liegt auf der Frage nach der Beachtung und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Dabei ging es zunächst um die Aufgabenaufteilung zwischen der nationalen und der regionalen Ebene; mit der Einrichtung der „Regio Basiliensis“ erfolgte eine Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Seit Anfang der 1990er Jahre kam die EU-Ebene hinzu; das von der EU-Kommission initiierte „Interreg“-Programm wird als Beispiel vertikaler und horizontaler Multi-Level-Governance interpretiert. Der Einbezug der kommunalen Ebene erfolgte schließlich mit der Einrichtung des Eurodistrikts Strasbourg-Kehl/Ortenau im Jahr 2005. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates feiert im Jahr 2018 ihren 30. „Geburtstag“. *Andreas Kiefer* nimmt diesen Jahrestag zum Anlass, eine Bilanz zu ziehen und die Frage zu diskutieren, ob und inwiefern

die Charta drei Jahrzehnte nach Inkrafttreten den neuen Herausforderungen angepasst werden muss.

In der Rubrik „Europäische Union/Europäische Integration“ finden sich drei Beiträge. *Horst Förster* befasst sich mit der seit 1991 bestehenden Gruppe der Visegrád-Staaten, einer aus vier Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) im östlichen Mitteleuropa bestehenden Interessengemeinschaft mit dem Ziel, kooperative Problemlösungen zu ermöglichen und als Gruppe ein stärkeres Gewicht im Rahmen der EU zu haben. In allen vier Staaten wird über die Folgen des sehr komplexen Transformationsprozesses, die künftige politische Ordnung und die Ausrichtung der Politik kontrovers diskutiert, was auch das Verhältnis zur EU (ein aktueller Schwerpunkt: die Migrationskrise) einschließt. Im Januar 2018 haben die vier Staaten ihren Beitrag zur Diskussion über die Zukunft der EU eingebracht; sie plädieren darin für ein „Europa der Vaterländer“, dezentral strukturiert und mit großem Spielraum für die einzelnen Mitgliedstaaten. *Karl-Heinz Lambertz* bilanziert die Tätigkeit des Ausschuss der Regionen seit Sommer 2017, auf der Grundlage der fünf politischen Prioritäten im Zeitraum 2015-2020 sowie der vier Vorhaben des Präsidenten zur Stärkung des AdR. Der Beitrag informiert über die Plenartagungen und dort beschlossene Stellungnahmen zu wichtigen Fragen; über die Europäische Woche der Regionen und Städte; über die Kampagne „Nachdenken über Europa“; sowie über das Projekt „Allianz für Kohäsionspolitik“. Die Vorausschau für das Jahr 2018 gilt der Fortsetzung der Aktivitäts-Schwerpunkte. *Otto Schmucks* Beitrag ist der Europaministerkonferenz (EMK) gewidmet, die 1992 als Institution zur Vorbereitung der inhaltlichen Positionierung der Länder zu Themen der Europapolitik (für die Arbeit des Bundesrates) eingerichtet wurde. Der Beitrag konzentriert sich auf den Zeitraum 2016/17, informiert über die Zusammensetzung (Typus der Amtsträger) der EMK und über wichtige Themenfelder: Zukunft der EU (auf der Grundlage des Weißbuchs der EU-Kommission); Mehrjähriger Finanzrahmen und Kohäsionspolitik ab 2020; Brexit (hinsichtlich der Bereiche, in denen die Länder betroffen sein könnten); europapolitische Öffentlichkeitsarbeit. Als generelle Schwäche der EMK wird der Kompromisscharakter ihrer Stellungnahmen bezeichnet; insofern führe sie ein „Schattendasein“.

In der Rubrik „Rezensionen“ werden insgesamt drei Neuerscheinungen besprochen und vorgestellt. *Eva Maria Belser* hat sich ein von Francesco Palermo und Karl Kössler herausgegebenen Sammelband, der im Bereich der Vergleichenden Föderalismusforschung angesiedelt ist, genauer angeschaut. *Martin Große Hüttmann* hat zwei jeweils mehrbändige Handbücher bzw. Kommentare besprochen: Zum einen den „Frankfurter Europarechtskommentar“, der von Matthias Pechstein, Carsten Nowak und Ulrich Häde herausgegeben wird und zum anderen das zweibändige „Handbuch Staat“, das Rüdiger Voigt verantwortet.

Wir haben uns, wie in den vergangenen Jahren auch, darum bemüht, ausgewiesene Sachkenner als Autorinnen und Autoren für die Einzelbeiträge zu gewinnen. Wir danken denen, die uns zum wiederholten Mal einen Beitrag zur Verfügung gestellt haben; und wir begrüßen ganz herzlich auch die neuen Autorinnen und Autoren und danken ihnen allen für ihre Kooperationsbereitschaft. Weitere Worte des Dankes gehen an den

Nomos-Verlag für die bewährte gute, vertrauensvolle und verlässliche Zusammenarbeit und an Carmen Thamm, der Wissenschaftlichen Koordinatorin des EZFF und Redakteurin des Jahrbuchs, für ihre engagierte und umsichtige Begleitung des Projekts in seinen unterschiedlichen Stadien, einschließlich der Erstellung der Druckvorlage.

Für den Vorstand des EZFF

Martin Große Hüttmann
Prof. Dr. Rudolf Hrbek

Tübingen, im August 2018

