

Band 9

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

# Jahrbuch des Föderalismus 2009

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

## **Jahrbuch des Föderalismus 2008 Band 9**

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 2008

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 978-3-8329-3829-1

ISSN 1616-6558

1. Auflage 2008

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008. 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	
Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle im Vertrag von Lissabon als Hürde vor weiterer Zentralisierung in der Europäischen Union? <i>Peter Straub</i>	15
2. THEMEN DER FORSCHUNG	
Föderalismus und Identitätspolitik <i>Klaus von Beyme</i>	31
Variationen föderaler Verfassungspolitik zwischen Reform und Anpassung – ein Forschungsprogramm <i>Nathalie Behnke / Arthur Benz</i>	51
Unterschiedlicher Föderalismus in Ländern des Common Law und des kontinentaleuropäischen Rechts <i>Thomas Fleiner</i>	65
Frieden in Nordirland – Ein Erfolg der Konkordanzdemokratie? <i>Roland Sturm</i>	86
Das Paradox der Diversität: Asymmetrischer Föderalismus aus vergleichender Perspektive <i>Michael Burgess</i>	103
Der „Kreisauer Kreis“: Kleine Gemeinschaften in Gesellschaft und Staat <i>Ulrich Karpen</i>	117
3. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS	
Föderalismusreform, zweiter Teil <i>Wolfgang Renzsch</i>	133
Gescheitert oder doch erfolgreich? Über die kontroverse Beurteilung der ersten Stufe der Föderalismusreform <i>Marcus Höreth</i>	139
Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich <i>Georg Sandberger</i>	160
Schulpolitik im deutschen Bundesstaat – zwei Jahre nach der Grundgesetznovelle 2006 <i>Matthias Rürup</i>	172

Der Strafvollzug in der Hand der Bundesländer: Entwicklung und erste Auswirkungen einer (mutmaßlich missglückten) Reform <i>Jörg Kinzig / Benjamin Steinhilber</i>	188
Die Umsetzung der Föderalismusreform I am Beispiel des öffentlichen Wohnungsrechts in Bayern <i>Christian Rahm</i>	204
Finanzielle Kalküle im Mischfinanzierungssystem des SGB II <i>Matthias Woisin</i>	216
Verfassungsgebung und Verfassungsänderungen in den Ländern <i>Werner Reutter</i>	239
Der Nationale Integrationsplan – Quantensprung durch föderale Synergie? <i>Georg Weinmann</i>	254
„Föderalismuskultur-Banausen“: Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt? <i>Christian Leuprecht</i>	269
4. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE	
„And now, the end is near?“ Die politische Dauerkrise in Belgien 2007/2008 <i>Matthias Chardon</i>	287
Reform der regionalen und kommunalen Ebene in Finnland – Ende oder Entwicklung der Selbstverwaltung? <i>Aimo Rynänen</i>	304
Frankreich: eine „Denkpause“ in der Dezentralisierung? <i>Henrik Uterwedde</i>	316
Die italienischen Regionen zwischen Richtungswahl, Europafähigkeit und mehr Autonomie <i>Francesco Palermo / Jens Woelk</i>	328
„Die Staats- und Verwaltungsreform ist das Herzstück des Regierungsübereinkommens“ – Österreich vor einem wiederholten Anlauf zur Verfassungsreform <i>Peter Bußjäger</i>	350
Regionale Selbstverwaltung in Polen im Kontext von EU und neuer Regierung <i>Stefan Garsztecki</i>	366
Regionalisierung in Rumänien: Zwischen historischen Regionen und NUTS 2-Entwicklungsregionen <i>Ana Maria Dobre</i>	380

Schweden im Umbruch: Endgültige Vorschläge zur Regionenreform <i>Marie-Louise von Bergmann-Winberg</i>	393
Die Regionalwahlen 2001 und 2005 in der Slowakei <i>Franz Schausberger</i>	407
Die neuen Autonomiestatute in Spanien: mehr Paralyse als Praxis <i>Klaus-Jürgen Nagel</i>	422
Probleme der territorialen Finanzen im Vereinigten Königreich nach der Devolution <i>Charlie Jeffery</i>	444
Politische Steuerung im schweizerischen Föderalismus am Beispiel der stationären Gesundheitsversorgung <i>Adrian Vatter / Christian Rüefli</i>	458
<b>5. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE</b>	
Föderalisierungstendenzen im Fernen Osten – Japans Dezentralisierungsreformen im Praxistest <i>Olaf Leiß</i>	475
Föderalismus in Indien <i>Christian Wagner</i>	488
<b>6. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA</b>	
Strukturfonds, europäische Bürokratie und grenzübergreifende Projekte <i>Gregor Halmes</i>	505
Transnationale Zusammenarbeit – Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen <i>Brigitte Ahlke / Wilfried Görmar</i>	520
Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den südlichen Mittelmeerstaaten – eine neue Säule der europäischen Außenbeziehungen? <i>Steffen Erdle</i>	536
<b>7. EUROPÄISCHE UNION / EUROPÄISCHE INTEGRATION</b>	
Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen <i>Gerhard Stahl / Christian Gsodam</i>	555
Die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon <i>Alexandra Zoller</i>	570

---

Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2007 <i>Otto Schmuck</i>	582
Subnationale Mobilisierung in den neuen EU-Mitgliedstaaten: Governance-Leitbilder subnationaler Verwaltungseliten in Polen und Ungarn <i>Diana Pitschel / Philipp Studinger / Michael W. Bauer</i>	599
8. AUSWAHLBIBLIOGRAPHIE / ADRESSEN IM INTERNET	615
Die Autoren	643

## 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, die unverändert Gültigkeit haben: „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 Akteuren im nationalen, transnationalen und supranationalen Kontext.“

Das Jahrbuch ist, so hieß es 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.“

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

In der einleitenden Rubrik „Beiträge aus der Politik“ hatten sich in den ersten sieben Bänden des Jahrbuchs Ministerpräsidenten deutscher Länder geäußert. Im vorigen Jahr kam mit dem Bundesminister des Innern, Wolfgang Schäuble, erstmals ein Bundespolitiker zu Wort. Diesmal befasst sich mit dem Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg, Peter Straub, der oberste Repräsentant eines Landesparlaments mit einem Gegenstand, dem die deutschen Landesparlamente überaus große Bedeutung zuschreiben. Ausgangspunkt seines Beitrags zum Thema „Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle im Vertrag von Lissabon als Hürde vor weiterer Zentralisierung in der Europäischen Union?“ ist die seit geraumer Zeit immer wieder sehr nachdrücklich vorge-

brachte Feststellung, dass der europäische Integrationsprozess und die Politikgestaltung durch die EU-Organe die deutschen Länder und vor allem auch deren Parlamente außerordentlich stark berühren, nämlich die ihnen verfassungsmäßig zugeschriebene Rolle eigenständiger Politikgestaltung in einer Reihe von Politikfeldern gefährden. Präsident Straub verweist auf „Defizite der Kompetenzordnung“ zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, im deutschen Fall einschließlich von Ländern und Gemeinden, und erläutert anhand konkreter Beispiele, dass das vertraglich verankerte Subsidiaritätsprinzip „als Kompetenzschränke bislang nicht gegriffen hat“ und dass auch der Landtag von Baden-Württemberg wiederholt Verletzungen dieses Prinzips festgestellt und moniert hat. Für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sei aber nicht nur die Europäische Kommission verantwortlich; auch Rat und Europäischem Parlament komme dazu im Rechtsetzungsverfahren eine wichtige Funktion zu. Was die (künftige) Kompetenzordnung der EU angeht, so sei die im Vertrag von Lissabon (der diesbezüglich im Wesentlichen die Bestimmungen des gescheiterten EU-Verfassungsvertrags übernimmt) erfolgte Einteilung der EU-Kompetenzen in Kompetenzkategorien zwar positiv zu bewerten; dem stehe aber die Aufnahme neuer Politikbereiche in die Kompetenzlisten gegenüber, die sich auf Gegenstände beziehen, die in die Zuständigkeit der Länder fallen. Dies und andere unklar bleibende Kompetenzregeln würden „die Gefahr einer weiteren Zentralisierung der Union“ in sich bergen. Umso wichtiger seien deshalb, gerade auch für Landesparlamente, die neuen Regeln zur Subsidiaritäts-Kontrolle: Frühwarnsystem und Klagerecht beim EuGH, und die Mitwirkung der Parlamente daran. Es gelte, auch die Landesparlamente wirksam einzubeziehen, wofür Präsident Straub für Baden-Württemberg auf Absprachen zwischen Landtag und Landesregierung verweist, die diesem Ziel dienen. Zusammenfassend zieht er, bezogen auf die Fragestellung seines Beitrags, „ein vorsichtig optimistisches Fazit“ im Hinblick auf die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen neuen Regeln.

Im Abschnitt „Themen der Forschung“ behandeln die insgesamt sechs Beiträge jeweils ganz unterschiedliche Fragen. Das unterstreicht einmal mehr, dass es sich bei Föderalismus-Forschung um einen sehr vielfältigen und ergiebigen Themenkomplex handelt. Es geht diesmal zunächst um „Föderalismus und Identitätspolitik“. In drei vergleichend angelegten Beiträgen werden sodann der Aufriss eines Forschungsprogramms über Verfassungspolitik in Föderalstaaten präsentiert, nach der Bedeutung unterschiedlicher Rechtstraditionen auf die Ausgestaltung von Föderalstaaten gefragt und – erneut – das Problem des asymmetrischen Föderalismus behandelt. Ein weiterer Beitrag untersucht die in Nordirland erreichte Befriedung unter der Frage, ob dies der Beachtung der Prinzipien der Konkordanzdemokratie, also der auch für föderale Strukturen zentralen Maxime der Machtteilung zuzuschreiben ist. Schließlich wird an Überlegungen des „Kreisauer Kreises“ zur Bedeutung „kleiner Gemeinschaften“ in Gesellschaft und Staat erinnert.

Mit zehn Beiträgen ist der nächste Hauptabschnitt („Beiträge zum deutschen Föderalismus“) wiederum recht umfangreich. Die Mehrzahl von ihnen widmet sich verschiedenen Aspekten der Föderalismus-Reform. Neben einem Ausblick auf die gegenwärtig laufenden Verhandlungen über die Föderalismusreform II geht es schwerpunktmäßig

um die Einschätzung von Bedeutung, Umsetzung und Wirkung von Bestimmungen der Föderalismusreform I: für den Hochschulbereich, die Schulpolitik, den Strafvollzug, das öffentliche Wohnungsrecht; ein Beitrag prüft, wie sich die Reduzierung der Zahl zustimmungspflichtiger Gesetzgebungsvorhaben ausgewirkt hat. Einem strittigen Spezialaspekt der Finanzbeziehungen – das Mischfinanzierungssystem des SGB II – ist ein weiterer Beitrag gewidmet. Nicht auf den Komplex der Föderalismusreform ausgerichtet sind drei weitere Themen in diesem Abschnitt: Untersucht werden, vergleichend, Verfahren der Verfassungsgebung und Verfassungsänderung in den Ländern; es wird gefragt, ob sich „föderale Synergie“ positiv auf das Projekt eines Nationalen Integrationsplans auszuwirken verspricht; schließlich geht es um Vorhandensein und Ausprägung föderaler Kultur in Deutschland.

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, Finnland, Frankreich, Italien, Österreich, Polen, Schweden, der Slowakei, Spanien, dem Vereinigten Königreich und der Schweiz. Erstmals werden Fragen der Territorialstruktur und ihrer Entwicklung für Rumänien behandelt.

Unter der Rubrik „Außereuropäische Länderberichte“ werden auch in diesem Jahrbuch wiederum zwei Beiträge veröffentlicht. Dabei geht es zum einen um Indien, einen der klassischen Föderalstaaten. Der zweite Beitrag berichtet in der Perspektive eventueller Föderalisierungstendenzen über Dezentralisierungstendenzen in Japan. Diese „außereuropäischen Länderberichte“ sind wiederum als Einladung an die Leser gedacht, der Vielfalt föderaler Strukturen in der heutigen Staatenwelt auch jenseits Europas Beachtung zu schenken.

Unter der Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation in Europa“ finden sich drei Beiträge. Einer analysiert die Bedeutung von Vorgaben der EU (Strukturfonds) und der Tätigkeit der EU-Verwaltung für grenzüberschreitende Projekte. Ein zweiter Beitrag befasst sich mit dem Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen bei der transnationalen Zusammenarbeit. Schließlich wird untersucht, was grenzüberschreitende Kooperation von Regionen und Kommunen für die Beziehungen zwischen der EU und den südlichen Mittelmeer-Anrainerstaaten bedeuten kann.

Der letzte Abschnitt („Europäische Union/Europäische Integration“) enthält vier Beiträge. Zwei von ihnen haben das Wirken des Ausschusses der Regionen (AdR) zum Gegenstand: die Tätigkeitsbilanz dieser EU-Institution im Jahr 2007; sodann eine Analyse und Würdigung des „Subsidiaritätsnetzwerks“ des AdR. Ein dritter Beitrag erläutert den neuesten Stand der Vereinbarungen über die Bund-Länder-Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten, die mit Blick auf die Regeln des Vertrags von Lissabon angepasst wurden; die Ministerpräsidenten der deutschen Länder und die Bundeskanzlerin unterzeichneten die neue Vereinbarung am 12. Juni 2008, deren Inkrafttreten allerdings an das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gekoppelt ist. Der letzte Beitrag des Abschnitts analysiert am Beispiel Polens und Ungarns, wie sich Governance-Leitbilder der Verwaltungseliten auf subnationaler Ebene im Sinn von Europäisierung entwickelt haben.

Die Auswahlbibliographie wird wiederum bewusst kurz gehalten; hier sind solche Titel zusammengestellt, die von den Autoren der Jahrbuch-Beiträge als wichtig bezeichnet wurden. Schließlich werden einschlägige Internet-Adressen aufgeführt.

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.

Für den Vorstand des EZFF

Prof. Dr. Rudolf Hrbek

Tübingen, im Juli 2008