

Band 11

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus 2010

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

**Jahrbuch des Föderalismus 2010
Band 11**

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

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

Dr. Martin Große Hüttmann

Professor Dr. Rudolf Hrbek

Professor Dr. Sebastian Kinder

Professor Dr. Martin Nettesheim

Professor Dr. Barbara Remmert

Professor Dr. Oliver Schlumberger

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 2010

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 978-3-8329-5742-1

ISSN 1616-6558

1. Auflage 2010

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010. 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	
20 Jahre Deutsche Einheit – angekommen in der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland <i>Christine Lieberknecht</i>	15
2. THEMEN DER FORSCHUNG	
Landesbewusstsein und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Föderalismus-Paradox <i>Roland Sturm / Dieter Roth / Julia Oberhofer / Julia Stehlin / Felix Wille</i>	29
Föderalismus und Verfassungsinterpretation <i>Anna Gamper</i>	41
Föderale Zweite Kammern in präsidentiellen und parlamentarischen Demokratien <i>Sven Leunig</i>	53
3. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS	
<i>Schwerpunkt: 20 Jahre Deutsche Einheit – 20 Jahre gesamtdeutscher Föderalismus</i>	
Integration der neuen Länder in das System des kooperativen Föderalismus und in die deutsche Europapolitik <i>Ulla Kalbfleisch-Kottsieper</i>	69
Die Integration der neuen Länder in den Bundesrat <i>Dirk Brouër / Claus Dieter Koggel</i>	84
Zur Finanzierung der deutschen Einheit: 20 Jahre danach – Kontinuitäten und Paradigmenwechsel <i>Wolfgang Renzsch</i>	96
20 Jahre Deutsche Einheit – Die Partnerschaft von Baden-Württemberg und Sachsen <i>Hubert Wicker</i>	117
Regionales Bewusstsein in Ostdeutschland nach 20 Jahren Einheit <i>Klaus von Beyme</i>	127
Deutscher Föderalismus seit dem Fall der Berliner Mauer aus der Sicht eines Schweizer <i>Thomas Fleiner</i>	136

Die Integrationsverantwortung der Länder nach dem Vertrag von Lissabon und der Begleitgesetzgebung <i>Jörg-Uwe Hahn</i>	150
Die neue Schuldengrenze im Grundgesetz – ein frommer föderaler Wunsch nach der Finanzkrise? <i>Gisela Färber</i>	163
Besser als ihr Ruf – die Föderalismusreform I im Hochschulbereich <i>Volker Haug</i>	176
Föderale und parteipolitische Interdependenzen bei schulpolitischen Innovationsprozessen <i>Ursula Münch</i>	188
Quo vadis Landesbanken? <i>Patrick Brämer / Horst Gischer / Toni Richter</i>	200
Bundesstaatsprinzip und parlamentarische Debatte: Zu den Beteiligungsrechten des Bundesrates im Bundestag <i>Claus-Peter Clostermeyer / Astrid Exo</i>	212
 4. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE	
Und jetzt? Das Scheitern der belgischen Regierung an einem alten Problem <i>Matthias Chardon</i>	221
Ein neuer Anlauf zur Territorialreform in Frankreich <i>Henrik Uterwedde</i>	234
Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden <i>Elisabeth Alber / Carolin Zwilling / Alice Valdesalici</i>	245
Regionalisiert, dezentralisiert oder doch unitarisch? Das europäisierte Litauen zwanzig Jahre nach der Unabhängigkeit <i>Sigita Urdze / Michèle Knodt</i>	260
Kleine Reformen, große Konflikte: Die Bund-Länder-Beziehungen in Österreich 2009 <i>Franz Fallend</i>	274
Der spanische Autonomiestaat – ist das Ende der Fahnenstange erreicht? <i>Klaus-Jürgen Nagel</i>	287
Hinterland für die große Politik oder eigenständiger politischer Raum? Die tschechischen Regionen nach den dritten Regionalwahlen <i>Stephanie Weiss</i>	306
Auf ewig unvollendet: Der Devolutionsprozess im Vereinigten Königreich <i>Klaus Stolz</i>	317

Territorialität und Ethnizität in Bosnien-Herzegowina oder wie unmöglich ist die Demokratie?	329
<i>Constance Grewe</i>	
Die Stellung der Kantone beim Abschluss und der Umsetzung von Staatsverträgen – Am Beispiel der Vereinbarung zwischen der Schweiz und Libyen vom 20. August 2009	341
<i>Bernhard Waldmann / Jürg Bickel</i>	
5. AUSSEREUROPÄISCHER LÄNDERBERICHT	
Venezuela: der verkappte Zentralstaat	359
<i>Andreas Boeckh</i>	
6. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA	
Neue Wege in der EU-Regionalpolitik: Die EU-Donauraum-Strategie	373
<i>Wolfgang Reinhart</i>	
Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Ein Blick auf Essentialien und Realien der Jurisdiktionen im Alpenraum	379
<i>Peter Bußjäger</i>	
Regional Governance in der Europäischen Metropolregion Stuttgart – über Machtansprüche und die Suche nach der richtigen Organisationsform	389
<i>Stephan Klinkenberg</i>	
7. EUROPÄISCHE UNION / EUROPÄISCHE INTEGRATION	
Die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – Grundgesetzliche Grenzen der Integration	403
<i>Martin Nettesheim</i>	
Der Ausschuss der Regionen 2009/2010	414
<i>Otto Schmuck</i>	
Neues Regieren in Partnerschaft: Das Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance in der EU	426
<i>Gerhard Stahl</i>	
Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates: Einführung und Ausblick	435
<i>Karl-Heinz Lambertz / Joëlle Ramakers</i>	
Städte in Europa – Europa in den Städten. Ein Praxisbericht	448
<i>David Linse</i>	
Europakonzeptionen des regionalen Nationalismus in Spanien	460
<i>Patrick Eser</i>	

8. REZENSIONEN

Zweite Kammern. Eine Sammelrezension zu zwei Neuerscheinungen <i>Martin Große Hüttmann</i>	479
Multi-level Governance – Mehr als ein Begriff und weniger als eine Theorie? Eine Sammelrezension zu drei Neuerscheinungen <i>Martin Große Hüttmann</i>	482
Die Autoren	485

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 seit dem Jahr 2000 haben bewirkt, dass diesen Themenschwerpunkten 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 gleichermaßen anspruchsvolle wie kontroverse 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. mit dem 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 zehn Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den elften Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in acht Hauptabschnitte wird beibehalten.

In der einleitenden Rubrik „Beiträge aus der Politik“ äußert sich die Ministerpräsidentin des Freistaates Thüringen, Christine Lieberknecht, zu grundsätzlichen und zu aktuellen Fragen des Föderalismus. Sie betont einleitend, dass die Föderalstruktur „ein Eckpfeiler unserer freiheitlichen Ordnung“ ist, indem sie Bürgernähe und Vielfalt „als Ausdruck und Bedingung von Freiheit“ sichert, eine die Freiheit bedrohende Machtkonzentration verhindert und den demokratischen Charakter des Gemeinwesens stützt. Dem SED-Regime in der DDR war Föderalismus fremd; schon 1952 wurden die dort bestehenden fünf Länder aufgelöst. „Mit dem Ruf nach der deutschen Einheit“ wurde 1990 „auch der Ruf nach der Wiedergründung der Länder [...] laut“. Frau Lieberknecht beschreibt und würdigt sodann die Ergebnisse der Föderalismusreformen I und II und erläutert, welche Schritte Thüringen zu dem in der zweiten Reform gewiesenen Weg zur Festlegung einer Schuldengrenze bzw. eines Schuldenverbots eingeleitet hat: Eine im März 2010 von der Landesregierung eingesetzte Haushaltsstrukturkommission soll Vorschläge „zur strukturellen Umgestaltung des Landeshaushaltes in den Jahren ab 2011 im Hinblick auf das grundgesetzliche Neuverschuldungsverbot ab dem Jahr 2020“ mit dem Ziel erarbeiten, „den Freistaat Thüringen dauerhaft als handlungsfähigen und starken Akteur im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland zu positionieren.“ In der „Verantwortung für einen generationengerechten Umgang mit den öffentlichen Finanzen“ sieht die Landesregierung dabei ihre zentrale Verpflichtung.

Im Abschnitt „Themen der Forschung“ können zwei der insgesamt drei Beiträge der vergleichenden Föderalismus-Forschung zugeordnet werden: Ein Beitrag gilt der richterlichen Verfassungsinterpretation und fragt nach Vorschriften oder Anknüpfungspunkten für die Interpretation im Verfassungstext selbst (wie etwa Subsidiaritätsprinzip oder Bundestreue). Ein zweiter Beitrag untersucht, ob und inwieweit Funktion und Struktur föderaler Zweiter Kammern mit den Systemen präsidentieller bzw. parlamentarischer Demokratie korrelieren. Der dritte Beitrag befasst sich mit dem „Föderalismus-Paradox“ (dem Wunsch nach gesamtstaatlich einheitlichen Lebensverhältnissen steht ein ausgeprägtes Landesbewusstsein gegenüber) und versucht anhand der Beispiele Bayern, Niedersachsen und Thüringen diesbezügliche Unterschiede zu erklären.

Mit insgesamt zwölf Beiträgen ist der nächste Hauptabschnitt („Beiträge zum deutschen Föderalismus“) wiederum recht umfangreich. Die Hälfte von ihnen ist dem Schwerpunkt „20 Jahre Deutsche Einheit – 20 Jahre gesamtdeutscher Föderalismus“ gewidmet. Behandelt werden die Einbeziehung der fünf neuen Länder in das System des kooperativen Föderalismus/der Politikverflechtung sowie in das EU-Mehrebenensystem; die Integration der neuen Länder in den Bundesrat; Fragen der Finanzierung der deutschen Einheit und der Finanzordnung des vereinten Deutschlands; Erfahrungen bei der vor allem administrativen Aufbauhilfe Ost (am Beispiel der Partnerschaft zwischen

Baden-Württemberg und Sachsen, aus Sicht eines unmittelbar Beteiligten); Befunde zum regionalen Bewusstsein in Ost-Deutschland; ein sechster Beitrag würdigt und kommentiert den deutschen Föderalismus seit 1989/90 aus Schweizerischer Sicht, mit interessanten Bezügen zu bestimmten Aspekten des Föderalismus in der Schweiz. Zwei Beiträge in diesem Abschnitt gelten Fragen der Föderalismus-Reform: wie die Länder (Beispiel: Baden-Württemberg) den erweiterten Gesetzgebungsspielraum im Bereich Hochschulwesen genutzt haben und ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung für das Hochschulwesen gerecht geworden sind; wie die Bestimmungen über die Schulden-grenze umgesetzt werden, welche Folgen sich daraus für die interföderalen Finanzbeziehungen (unter Einschluss der Kommunen) ergeben und welche Rolle die „Schattenverschuldung“ spielt. Die übrigen Beiträge dieses Abschnitts sind ganz unterschiedlichen Gegenständen gewidmet: den Faktoren für schulpolitische Innovationsprozesse; den Beteiligungsrechten des Bundesrates (genauer: einzelner Mitglieder des Bundesrates) im Bundestag gem. Art. 43 Abs. 2 GG; der Entwicklung des Systems der Landesbanken in der Bundesrepublik und der aktuellen Diskussion um dessen Neuordnung; der (vom hessischen Minister der Justiz, für Integration und Europa, Jörg-Uwe Hahn, behandelten) Frage, wie die Länder ihrer „Integrationsverantwortung“ nach dem Vertrag von Lissabon und der dazu beschlossenen Begleitgesetzgebung nachkommen.

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, Tschechien, dem Vereinigten Königreich und der Schweiz; außerdem zu Bosnien-Herzegowina und, erstmals im Jahrbuch behandelt, Litauen.

Die Rubrik „Außereuropäischer Länderbericht“ enthält diesmal einen Beitrag zu Venezuela. Darin wird erläutert, dass die Ausbildung der Territorialstruktur des Landes seit Anfang des 19. Jahrhunderts im Kontext des Bemühens um staatliche Konsolidierung zu sehen ist; dass das Land, trotz formal föderaler Struktur, hochgradig zentralisiert ist und welche Faktoren (Disparitäten zwischen den Regionen, Ölreichtum und Verteilung der Erträge/„Rente“, Klientelismus) dies fördern und bestimmen; dass Ende der 1980er Jahre zwar Reformen mit dem Ziel, die zentralistische Tradition zu brechen, eingeleitet wurden, dass diese aber angesichts der seit 1998 begonnenen und bis heute andauernden Rezentralisierung als gescheitert gelten müssen.

Unter der Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation in Europa“ finden sich drei Beiträge. Der baden-württembergische Minister für Bundes-, Europa- und internationale Angelegenheiten, Wolfgang Reinhart, informiert über die neue EU-Donauraum-Strategie; dieses von Baden-Württemberg zusammen mit Bayern und weiteren Donauanliegerstaaten initiierte und geförderte Projekt versteht sich als Beitrag zur EU-Regionalpolitik. Ein zweiter Beitrag gibt einen Einblick in ein auf den Alpenraum bezogenes Forschungsprojekt, welches sich mit der Frage befasst, wie sich die großen Unterschiede zwischen den dortigen Gebietskörperschaften auf Kooperationsansätze in unterschiedlichen Politikbereichen auswirken. Der dritte Beitrag erläutert an einem konkreten

Beispiel (Stuttgart) das Konzept „Europäische Metropolregion“ und seine praktische Umsetzung.

Der siebente Abschnitt („Europäische Union/Europäische Integration“) enthält insgesamt sechs Beiträge. Das stark beachtete und überwiegend kritisch aufgenommene „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom Sommer 2009 wird auch in diesem Jahrbuch einer kritischen Würdigung unterzogen; sie erörtert – auf der Grundlage von Anmerkungen zur Rolle des Gerichts und zu seinen dem Urteil zugrunde gelegten Prämissen – die möglichen Folgen des Urteils für Ausrichtung und Inhalt des EU-Integrationsprozesses. Die weiteren Beiträge dieses Abschnitts behandeln ein breites Spektrum von Themen: die Jahresbilanz für den Ausschuss der Regionen (AdR) mit einem Ausblick auf seine im Februar 2010 begonnene fünfte Mandatsperiode; eine Information über das Weißbuch des AdR zu Multi-Level Governance in der EU, in dem für das Konzept partnerschaftlichen Regierens plädiert wird; ein Überblick über neuere Entwicklungen (institutionelles Regelwerk, Arbeitsschwerpunkte) des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates (KGRE); ein Praxisbericht, der am Beispiel Baden-Württembergs über die Betroffenheit der Städte durch die EU und ihre Politik sowie ihre Reaktion darauf informiert und nach den Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Kommunen im Rahmen der EU fragt; schließlich ein Beitrag über die recht unterschiedlichen Europa-Konzeptionen regionaler Parteien in Spanien.

In der letzten Rubrik „Rezensionen“ sollen ausgewählte aktuelle Beiträge (Monographien und Aufsätze) zu den Themenschwerpunkten des Jahrbuchs kurz vorgestellt und gewürdigt werden. Diesmal handelt es sich um zwei Handbücher zum Themenbereich „Zweite Kammern“ sowie drei Beiträge zum Themenbereich „Multi-Level Governance“.

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.

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 zur Realisierung dieses Projekts beigetragen 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 Kerstin Wolf für ihre Unterstützung bei redaktionellen Arbeiten.

Für den Vorstand des EZFF

Prof. Dr. Rudolf Hrbek

Tübingen, im Juni 2010

1. Beiträge aus der Politik

