

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

65. Jahrgang · 28–30/2015 · 6. Juli 2015



Föderalismus

Eva Marlene Hausteiner
Föderation als Bundesstaat?

Nathalie Behnke
Stand und Perspektiven der Föderalismusforschung

Henrik Scheller
Der „erschöpfte Föderalstaat“

Sven Leunig
Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel

Alexander Hoppe · Johannes Müller Gómez
Chancen eines europäischen Föderalismus

Felix Schulte
Frieden durch Föderalismus

Ole Frahm
Zentralisierung und Föderalismus in Afrika

Editorial

Der Begriff „Föderalismus“ geht zurück auf das lateinische Wort *foedus* für Bund, Bündnis oder Übereinkunft. Gemeinhin wird er auf eine politische Ordnung bezogen, in der Macht und Zuständigkeiten zwischen Gliedstaaten und dem durch sie gebildeten Gesamtstaat aufgeteilt sind. Neben der vertikalen Gewaltenteilung kann ein föderales System auch andere politische Funktionen erfüllen: Durch territoriale Eigenständigkeit können etwa Minderheiten geschützt und heterogene Gesellschaften integriert werden; idealerweise fördert die Stärkung regionaler und lokaler Verantwortung Bürgernähe in der Politik sowie Partizipation.

In Deutschland wurde der Föderalismus als staatliches Organisationsprinzip 1949 verfassungsrechtlich verankert, um nach dem Untergang des nationalsozialistischen Einheitsstaates die politischen Machtstrukturen wieder aufzugliedern und das System der *checks and balances* zu stärken. Kennzeichnend für den deutschen Föderalismus ist die Kooperation der Exekutiven von Bund und Ländern, die sich im Laufe der Zeit zu einer engen Verflechtung beider Ebenen entwickelt hat. Seit einigen Jahren befindet sich die bundesstaatliche Ordnung in einem permanenten Reformprozess; derzeit wird über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verhandelt. Die deutsche Reformdebatte rührt an die Kernfragen föderaler Ordnungen nach der Verteilung der Kompetenzen, Aufgaben und Finanzmittel sowie der Interaktion zwischen den Ebenen. Föderalismus ist stets ein Balanceakt: zwischen Einheit und Vielfalt, zwischen Verflechtung und Autonomie.

Im Frühjahr 2015 startete „Aus Politik und Zeitgeschichte“ einen Call for Papers zum Thema Föderalismus. Aus den zahlreichen bemerkenswerten Exposés wählte die Redaktion in einem anonymisierten Verfahren fünf Autor(inn)en und ein Autorenteam aus, deren Beiträge in dieser Ausgabe versammelt sind. Zudem gibt die zusätzlich eingeladene Autorin Nathalie Behnke einen Überblick über Stand und Perspektiven der Föderalismusforschung.

Anne-Sophie Friedel

Eva Marlene Hausteiner

Föderation als Bundesstaat? Begriffliche Traditionen, politische Alternativen

Welcher Begriff von Föderalismus erfasst unsere politische Realität am zuverlässigsten? Gegenwärtig dominiert eine Kon-

Eva Marlene Hausteiner

Dr. phil., geb. 1983; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Theorie der Politik am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin. eva.hausteiner@sowi.hu-berlin.de

zeption, die eng an die Normen der westlichen Moderne gebunden ist: Unter Föderalismus wird in Wissenschaft und Praxis zumeist ein institutionelles Element des demokratischen Verfassungsstaates verstanden, das angesichts von Diversität Freiheit, Gleichheit und Minderheitenrechte garantiert. Der Begriff ist aber stärker umkämpft, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Während er etwa in der Bundesrepublik Deutschland ein konstitutives Verfassungsprinzip bezeichnet, steht er in den Vereinigten Staaten für den anhaltenden Kompetenzkampf von Zentral- und Gliedstaaten. Und auf der EU-Ebene ist er bei jenen Mitgliedstaaten, die einen „Superstaat“ fürchten, längst zum verminteten „F-Wort“ avanciert.¹

Die Rede vom Föderalismus umfasst also mehr als einen Institutionenkatalog zur Kompetenzaufteilung zwischen zwei (oder mehr) Regierungsebenen.² Sie ist eng an kontextspezifische Erfahrungen und normative Erwartungen geknüpft. Dieses Panorama der Föderalismusvorstellungen erweitert sich noch um ein Vielfaches, wenn nicht nur die Gegenwart, sondern unterschiedliche historische Begriffsformationen berücksichtigt werden. Es bedarf nur weniger Blicke in die reiche Ideengeschichte, um zu erkennen, dass Begriff und Idee des Föderalen politisch bedingten, oft radikalen Schwankungen unterliegen.³

Angesichts dieser konzeptionellen Vielfalt und Unbestimmtheit stellt sich die Frage, an welchem Begriff des Föderalen sich die politikwissenschaftliche und politische Sprache aktuell orientiert – und orientieren soll: Welchen Begriffskonventionen folgen gegenwärtige Verständnisse des Föderalen? Und welche Vor- und Nachteile haben diese Begriffe bei der Erfassung der politischen Realität? Die folgenden Überlegungen skizzieren den begrifflichen Status quo, gehen seinen begriffshistorischen Hintergründen nach und fragen nach seinen Grenzen in der Beschreibungsfähigkeit politischer Realität sowie nach möglichen Alternativen.

Verfassungsstaatlich und demokratisch?

In den Politikwissenschaften hat sich jüngst ein Interesse an föderalen Gebilden verstärkt, das mehrheitlich eng an Normen der westlichen Moderne und des westfälischen Staatensystems gebunden ist. Zunächst fällt auf, dass sich die Forschung anhaltend an dauerhaft verfasster Staatlichkeit orientiert: Im Fokus der einschlägigen Forschung⁴ steht der föderale Staatsaufbau – also die Analyse von Designs und Performanz pluraler Staatsgebilde. Institutionelle Elemente und Dynamiken gegenwärtiger föderaler Staaten werden evaluiert und verglichen – eine Stoßrichtung, an der auch die Rechtswissenschaften mit ihrem Fokus auf Verfassung und Verfassungsrealität maßgeblich teilhaben.

¹ Daniel Kelemen, *Built to Last? The Durability of EU Federalism*, in: Sophie Meunier/Kate McNamara (Hrsg.), *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford 2007, S. 51–66.

² Vgl. Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston 1996.

³ Vgl. exemplarisch Reinhart Koselleck, *Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat*, in: Otto Brunner/Werner Conze/ders. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 1972, S. 582–671; Murray Forsyth, *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*, New York 1981; Rufus S. Davis, *The Federal Principle*, Berkeley–Los Angeles 1978; Siegfried Weichlein, *Europa und der Föderalismus. Zur Begriffsgeschichte politischer Ordnungsmodelle*, in: *Historisches Jahrbuch*, 125 (2005), S. 133–152.

⁴ So etwa in den zentralen Zeitschriften „*Publius*“ und „*Regional and Federal Studies*“.

Nicht minder auffallend ist der zeitliche Untersuchungsschwerpunkt der aktuellen Föderalismusforschung. Selbst im Rahmen historischer und komparativer Darstellungen wird wiederholt behauptet, beim Föderalen handele es sich um eine politische Erfindung der Moderne, jedenfalls aber der Neuzeit:⁵ Erst mit der Genese des westfälischen Staatensystems und der ihm zugeschriebenen Erzungenschaften – Souveränität, klare Grenzen und in der Folge repräsentative und demokratische Verfassungen – sei das Föderale möglich und real geworden.

Brisant ist schließlich der Fokus auf das letztgenannte Element, also die demokratische Verfasstheit. Grundsätzlich ist der Effekt föderaler Institutionen auf demokratische Prozesse ambivalent – so laufen föderale Verfahren der Umsetzung des Mehrheitswillens tendenziell zuwider, und in der politischen Realität sind Gliedstaaten in vielen föderalen Systemen in der Lage, gesamtstaatliche Mehrheitsentscheidungen zu blockieren.⁶ Andererseits wird der Föderalismus theoretisch seit Jahrzehnten als durchaus demokratieförderlich beschrieben:⁷ Demokratische Werte wie Machtkontrolle, Minderheitenschutz und -repräsentation, der Versuch der Gleichbehandlung der Mitglieder⁸ sowie Partizipationsförderung⁹ stehen in der Föderalismusforschung weiterhin im Vordergrund.

⁵ Vgl. beispielsweise Preston King, *Federation and Representation*, in: Michael Burgess/Alain-G. Gagnon (Hrsg.), *Comparative Federalism and Federation*, Toronto–Buffalo 1993, S. 97; Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, 4 Bde., Berlin–Heidelberg 2012.

⁶ Vgl. Christoph Möllers, *Der parlamentarische Bundesstaat – Das vergessene Spannungsverhältnis von Parlament, Demokratie und Bundesstaat*, in: Josef Aulehner et al. (Hrsg.), *Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?*, Stuttgart 1997, S. 81–111; Arthur Benz, *Making Democracy Work in a Federal System*, in: *German Politics*, 24 (1999) 1, S. 8–25.

⁷ Vgl. R.L. Watts (Anm. 2).

⁸ Die institutionelle Akzeptanz und Einhegung unvermeidbarer Asymmetrien ist ein grundlegendes Thema der Föderalismusforschung; vgl. ebd. sowie Klaus von Beyme, *Asymmetric Federalism Between Globalization and Regionalization*, in: Alexander Trechsel (Hrsg.), *Towards a Federal Europe?*, Abingdon 2006, S. 32–47.

⁹ So argumentierte im 19. Jahrhundert bereits Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, München 1976.

Die Annahme, das Föderale sei durch einen besonderen demokratischen „Geist“¹⁰ gekennzeichnet, hat eine Reihe von Theoretikerinnen und Theoretikern einflussreich formuliert: Der Kanadier Alain-G. Gagnon beschreibt die „Verdienste des Föderalen“ als „die Anerkennung von ethnischen und kulturellen Gruppen, (...) die Garantie nationaler Minderheitenrechte, die Etablierung einer gerechten Gewaltenteilung und einer gleichmäßigen Einkommensverteilung“.¹¹ Der britische Föderalistentheoretiker Michael Burgess macht die Bindung dieser Verdienste an eine demokratische Verfassung besonders explizit, wenn er erklärt, dass nur ein „liberal-demokratischer Staat, der eine geschriebene Verfassung mit Rechtsstaatlichkeit verbindet, lokale Autonomie fördert und auf einer Gewaltenteilung zwischen Zentralregierung und den konstituierenden Gliedern beruht“, tatsächlich demokratisch sei. Diese Bedingung sei etwa im Falle der Sowjetunion nicht erfüllt gewesen,¹² weswegen einflussreiche Vertreterinnen und Vertreter dieser normativ aufgeladenen Föderalismuskonzeption „authentische“ föderal-demokratische Systeme von nicht-demokratischen und darum nur scheinbar föderalen unterscheiden.¹³

Diese Idee des Föderalen, die zentral auf Staatlichkeit, Gleichheit und demokratische Werte abhebt, ist institutionenanalytisch wie normativ leistungsfähig, blendet allerdings – neben so manchem gegenwärtigen empirischen Befund¹⁴ – eine Reihe potenziell föderaler Phänomene aus: Konföderale, losere Arrangements irritieren die staatsorientierte Föderalismuskonzeption ebenso wie Föderationen, die von starken Machtgefällen und -asymmetrien geprägt sind.¹⁵

¹⁰ Michael Burgess, *In Search of the Federal Spirit: New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives*, Oxford 2012.

¹¹ Alain-G. Gagnon, *The Case for Multinational Federalism. Beyond the All-Encompassing Nation*, London–New York 2012, S. 2.

¹² Michael Burgess, *Between a Rock and a Hard Place. The Russian Federation in Comparative Perspective*, in: Adrian Campbell/Cameron Ross (Hrsg.), *Federalism and Local Politics in Russia*, London–New York 2009, S. 33.

¹³ Vgl. Karl Löwenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen 1959, S. 316.

¹⁴ Vgl. Jan Erk/Wilfried Swenden (Hrsg.), *New Directions in Federalism Studies*, London–New York 2010.

¹⁵ Kritikwürdig an dieser Forschungstendenz ist zudem, dass sie zu einer tendenziell technokratisch-institutionenfokussierten Sicht auf das Föderale führen

Begriffswege zum Bundesstaat

Die Konjunktur dieses Föderalismusbegriffs kann einerseits als Antwort auf gegenwärtige politische Herausforderungen verstanden werden: Die Fülle an alten und neuen Föderalstaaten und die Festigung des demokratischen Paradigmas im 20. Jahrhundert haben den Bedarf an institutionenfokussierter Forschung zweifellos erhöht. Sie ist andererseits aber auch Resultat langfristiger begrifflicher Pfadabhängigkeiten, die alte Begriffsverständnisse in radikal gewandelte politische Situationen weitertragen. Dies wird etwa im Fall der begriffsgeschichtlichen Ausblendung konföderaler Arrangements sichtbar.

Bis in die Gegenwart wirkt die begriffliche Wende, die die Autoren der „Federalist Papers“ in der Verfassungsdebatte der Vereinigten Staaten eingeleitet haben. Innerhalb der 1788 und 1789 veröffentlichten Streitschriften berufen sich die Befürworter eines engeren Bundes – allen voran James Madison – auf die Überlegenheit des *federalism*, verstanden als zentralisiertes Regime von Gliedstaaten gegenüber der bestehenden Konföderation, also der bisherigen politisch fragmentierten Ordnung. Hierfür verwenden sie eine Reihe historischer Beispiele, darunter nicht zuletzt antike griechische Zusammenschlüsse von Stadtstaaten.

Ihnen kommt ein besonderer Stellenwert zu: Gerade im 18. Artikel, der ganz den griechischen Bundarrangements bis zum dritten Jahrhundert v. Chr. als „lehrreiche Analogie zur derzeitigen Konföderation“¹⁶ gewidmet ist, dominiert die Schlussfolgerung, dass „Machthunger“ und zentrifugale Tendenzen „die Schwäche, die Unruhen und schließlich die Zerstörung der Konföderation“ bewirkt hätten.¹⁷ In Ermangelung eines stabilen, engen Bundes habe die Amphyktionische Konföderation letztlich dem despotischen Rom den Weg geebnet: „Wäre Griechenland (...) in einer engeren Konföderation vereint gewesen und hätte diese Union aufrechterhalten, es hätte niemals die Ketten Makedoniens tra-

könnte; vgl. Jan Erk, *Engagé Intellectuals, Technocratic Experts, and Scholars*, in: Grace Scogstad et al. (Hrsg.), *The Global Promise of Federalism*, Toronto 2013, S. 259–278.

¹⁶ Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, *Die Federalist-Artikel*, Paderborn 1994, S. 98.

¹⁷ Ebd., S. 100.

gen müssen und vielleicht sogar eine Barriere gegen die gewaltigen Pläne Roms errichten können.“¹⁸ Die schwache Konföderation vermochte es nicht, die römische Expansion zu verhindern – ein schwacher Bund trägt, so der schwere Vorwurf, die welthistorische Schuld am Verlust antiker Freiheit.¹⁹

Die Stigmatisierung antiker Bünde durch die amerikanischen Gründerväter resultiert schließlich in einem Rundumschlag: Die historischen Beispiele in den „Federalist Papers“ diskreditieren das Konföderale insgesamt. Ogleich der Konflikt über das Verhältnis von Bund und Gliedstaaten in den USA selbst erst im Bürgerkrieg kulminiert, hat diese Sichtweise nachhaltig zur etwa von Alexis de Tocqueville wirkungsvoll verstärkten Behauptung vom Föderalismus als moderner Erfindung beigetragen.²⁰ Frühere vorstaatliche, lose Bündformen gelten als defizitär oder gar als gefährlich.

Auswirkungen dieser Intervention sind unter anderem in der deutschen Begriffsgeschichte lokalisierbar. Hatten die US-Gründerväter den Föderalismus als moderne Erfindung modelliert, so greift die deutsche Einigungsdebatte massiv föderale Überlegungen des amerikanischen Vorbilds auf und treibt sie durch die verfassungstheoretische Gegenüberstellung von Bundesstaat und Staatenbund weiter.²¹

Die beträchtliche föderale Ideendiversität im Heiligen Römischen Reich,²² innerhalb derer anspruchsvolle Entwürfe großräumiger Bünde kursieren – zu nennen sind hier so unterschiedliche Denker wie Johannes Althusius und Immanuel Kant²³ –, wird

¹⁸ Ebd., S. 102; vgl. auch Artikel Nr. 45, S. 278–284.

¹⁹ Ebd., S. 105. Der Achaische Bund hingegen erntet zunächst Lob, wird aber letztlich auch als defizitär evaluiert – ebenso wie spätere Konföderationen, beispielsweise die Niederlande; vgl. ebd., S. 112f.

²⁰ Vgl. A. Tocqueville (Anm. 9), insb. Bd. 1, Teil IV, Kap. 8.

²¹ Das Begriffspaar Bundesstaat–Staatenbund existiert seit dem frühen 19. Jahrhundert; vgl. R. Koselleck (Anm. 3), S. 651.

²² Im deutschsprachigen Raum dominiert zunächst der Bundbegriff, erst im 19. und dann vollends im 20. Jahrhundert konvergiert die politische Sprache hin zum Föderalismus; vgl. ebd., S. 652.

²³ Vgl. Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*. Ein philosophischer Entwurf, Stuttgart 2008; Johannes Althusius, *Politik*, Berlin 2003.

im Laufe des 19. Jahrhunderts zunehmend in den Staatsbegriff kanalisiert. Wie im Fall der „Federalist Papers“ hat auch diese Begriffswandlung einen konkreten politischen Anlass: In der Phase zwischen der Frankfurter Paulskirche und der Gründung des Kaiserreiches dominiert die „deutsche Frage“ nach der Einigung deutscher Gebiete.

Als Antwort kristallisiert sich zur Jahrhundertmitte die Idee eines nationalen, demokratischen Bundesstaates heraus. Sie prägt den letztlich scheiternden Verfassungsentwurf der Paulskirche, aber auch die Reichsgründung von 1871, und folgt jenem Prinzip, das der Historiker Georg Waitz – seinerseits glühender Anhänger des US-Föderalismus – einflussreich als „monarchischen Bundesstaat“ bezeichnet hat. Föderalismus als „zweifache Organisation des Volkes zum Staate“^{P24} ist in Waitz’ Darstellung strikt an der staatlichen Kompetenztrennung zwischen Zentral- und Gliedstaaten orientiert.

Mit der Errichtung des kleindeutschen Norddeutschen Bundes und des Kaiserreiches verfestigt sich die Idee, dass eine aus Teilgliedern bestehende Ordnung verfassungsmäßig verbürgt und in staatlicher Form eng integriert sein müsse. Der Bundesstaat, dessen Zentrum über die maßgebliche „Kompetenzkompetenz“ (so die Wortschöpfung des Rechtshistorikers Hugo Böhlau) verfüge, ist Fluchtpunkt dieser Überlegungen; andere Modelle werden meist als wenig relevante Übergangsformen abgewertet.^{P25} Die im Bundesstaat verortete Souveränität sei teilbar, allerdings nur durch akkurate Verbürgung der unterschiedlichen Kompetenzen an unterschiedliche Ebenen. Dem Bundesstaat schließlich steht der Staatenbund gegenüber, der ebenfalls dem Staatsmodell eng verpflichtet ist, indem die vertragsmäßige Souveränität einzelnen Gliedstaaten zugeschrieben wird. Er leidet aber unter dem Defizit der Auflösbarkeit.^{P26}

^{P24} Georg Waitz, Von den Formen des Staates, in: ders., Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862, S. 43.

^{P25} Dies gilt insbesondere für Heinrich Treitschke, Bundesstaat und Einheitsstaat, in: ders., Historische und politische Aufsätze, Bd. 2: Die Einheitsbestrebungen zertheilter Völker, Leipzig 1886, S. 143–171.

^{P26} Vgl. Georg Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Berlin 1882.

Angetrieben von verfassungstheoretischen Debatten gewinnt somit im 19. Jahrhundert die Frage der eindeutigen Souveränitätsverortung als Merkmal stabiler Staatlichkeit an Bedeutung: Dreh- und Angelpunkt der Debatte, die in der Gründung des Kaiserreiches als „monarchischer Bundesstaat“ ihre realpolitische Erfüllung findet, bleibt das Verhältnis von Souveränität und Staat. Eine vormoderne Vorgeschichte des Föderalen oder lose, großräumige Konföderationen werden weitgehend ausgeblendet.^{P27}

Andere Bünde: Ungleich, undemokratisch, schwach?

Diese begriffsgeschichtlichen Entwicklungsstationen entspringen konkreten historischen Herausforderungen: Diskreditierten die amerikanischen Gründerväter lose Konföderationen, so taten sie dies im Interesse ihres Verfassungsprojektes; die Fokussierung der deutschen Debatte auf den Staat war Resultat des anhaltenden Einigungsdefizits in einem zunehmend nationalstaatlich geprägten Europa.

Was aber sind die Implikationen dieser historisch gewachsenen Zuspitzung des Föderalismusbegriffs auf den modernen demokratischen Verfassungsstaat? Das bislang umrissene Verständnis des Föderalen stößt schnell an Grenzen, wenn es um die Beschreibung einer politischen Realität geht, die zwar von Elementen geteilter Herrschaft geprägt ist, aber längst nicht immer den Geboten von Staatlichkeit, Gleichheit und Demokratie folgt. Ein Blick auf die Empirie jenseits des Bundesstaates – also abseits „klassisch“ föderaler Ordnungen wie der Vereinigten Staaten, der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland – kann dies gerade für den deutschen Kontext veranschaulichen.^{P28}

^{P27} Vgl. etwa Constantin Frantz, Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation, unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland, Mainz 1879; Siegfried Brie, Der Bundesstaat. Eine historisch-dogmatische Untersuchung, Leipzig 1874.

^{P28} Vgl. zu dieser Beobachtung auch Eva Marlene Hausteiner/Sebastian Huhnholz, Ein Bund unter Gleichen? Zum (anti-)hegemonialen Charakter föderaler Arrangements, in: Gerold Ambrosius/Christian Henrich-Franke/Cornelius Neutsch (Hrsg.), Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive, Baden-Baden 2015, S. 279–298.

Erstens nämlich ist die politische Realität der Moderne von Ordnungen mit ausgeprägten Machtasymmetrien durchzogen, die dennoch signifikante föderale Elemente aufweisen. Wie sind beispielsweise die diversen deutschen Verfassungsarrangements des 19. Jahrhunderts einzuordnen, die sämtlich von einer Hegemonialstellung Preußens geprägt sind? Der Machtüberhang Preußens im Kaiserreich, der sich nicht nur informell, sondern auch im verfassungsmäßigen Institutionendesign äußert – also etwa in der Personalunion von Preußenkönig und Kaiser sowie in Preußens Vetorecht gegen jegliche Verfassungsänderungen – verletzt das föderale Gleichbehandlungsgebot und letztlich auch den Schutz der kleinen Teilstaaten des Reiches. Preußen ist nicht nur entsprechend seiner Größe und Bedeutung stärker in den Verfassungsgremien repräsentiert, sondern kann auch den Kurs des Reiches anhaltend dominieren. Zwar läge es also nahe, die föderale Selbstdarstellung des Reiches für reine Rhetorik zu halten, doch grundlegende Elemente des Föderalen – also verbürgte Kompetenzverteilung und Repräsentationsmechanismen im Mehrebenensystem – haben etwa den Historiker Thomas Nipperdey veranlasst, von einem „hegemonialen Föderalismus“ zu sprechen.^{f²⁹} Ein weiteres Beispiel ist die klar hegemoniale Struktur mancher griechischer Konföderationen wie etwa des Attischen Bundes, dessen föderales System trotz der Machtasymmetrie zugunsten Athens über einen langen Zeitraum aufrechterhalten blieb.

Auf der anderen Seite ist ein bestimmtes Maß an Asymmetrie einer Reihe von „typischen“ föderalen Systemen – auch etwa der Bundesrepublik Deutschland oder Kanada – eingeschrieben. Zahlreiche moderne Bundesstaatsverfassungen sind von dem Versuch geprägt, Unterschieden in Größe, Bevölkerungszahl oder Identitätsmerkmalen zwischen den Gliedstaaten durch Sonderrechte oder abgestufte Repräsentationsmechanismen gerecht zu werden. Wo verläuft somit die Grenze zwischen föderalismuskonformer Asymmetrie und einem den Gleichheitsgrundsatz verletzenden Machtgefälle?

^{f²⁹} Thomas Nipperdey, *Der Föderalismus in der deutschen Geschichte*, in: ders. (Hrsg.), *Nachdenken über die deutsche Geschichte*, München 1986, S. 83.

Zweitens – und hiermit verbunden – geraten jene Arrangements aus dem Fokus der Analyse, die nicht- oder vordemokratisch, aber dennoch von einer Kompetenz- und Machtteilung zwischen Gliedern und Zentralregierung geprägt sind. Dies gilt gleichermaßen für den Föderalismus im Kaiserreich – er „fixierte das konstitutionell-monarchische System, also den Antiparlamentarismus“, forcierte aber auch eine asymmetrische Balance zwischen Reich und Gliedern^{f³⁰} – wie für den Deutschen Bund als „Inkarnation der Restauration“.^{f³¹} Das Problem stellt sich aber auch für außereuropäische und vormoderne Gebilde wie die vom 15. bis ins 19. Jahrhundert bestehende Konföderation der Irokesen. Diese erste überlieferte Verfassung in Nordamerika etwa funktionierte zwar gemäß Gleichheits- und Konsensgrundsätzen, operierte aber nicht nach modernen westlichen Demokratiekrterien.^{f³²}

Das Beispiel der Irokesen ist in einer weiteren Hinsicht aufschlussreich – denn *drittens* ist gerade die Vormoderne politisch von solchen Ordnungen geprägt, die nicht nur asymmetrisch und vordemokratisch, sondern häufig territorial nicht vollends integriert sind. Die von den „Federalist Papers“ geschmähten griechischen Städtebünde verfügten nicht über klar begrenzte Territorien, aber wie der Irokesenbund teilweise über ausgeklügelte Repräsentationsmechanismen: Historisch ist eine ganze Reihe pluraler, föderaler, durchaus auch auf Dauerhaftigkeit angelegter Zusammenschlüsse beschreibbar, die sich kontextbedingt nicht in das moderne Staats- und Souveränitätsparadigma fügen.

Implikationen und Alternativen

Dass der etablierte Föderalismusbegriff eine sehr begrenzte empirische Reichweite hat, ist in zweierlei Hinsicht folgenreich. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive erscheint es zunächst problematisch, wenn politische Beschreibungskategorien nur eine sehr schmale Palette an Phänomenen erfassen –

^{f³⁰} Ebd.

^{f³¹} Ebd., S. 71; vgl. auch Wolf D. Gruner, *Der Deutsche Bund: 1815–1866*, München 2010, S. 112.

^{f³²} Vgl. Donald S. Lutz, *The Iroquois Confederation Constitution: An Analysis*, in: *Publius*, 28 (1998) 2, S. 99–127.

und insbesondere, wenn diese Einschränkung epochaler Natur ist.^{f33} Das bedeutet, dass, um die Leistungsfähigkeit und Objektivität von Analysekatégorien zu erhalten, gerade verengte Begriffe in ihrer Herkunft und politischen Aufladung erforscht und gegebenenfalls – wenn der Entstehungskontext eine dauerhafte begriffliche Engführung bedingt – weiterentwickelt werden müssen.

Hieraus folgt aber nicht allein eine notwendige kritische Haltung der Wissenschaft gegenüber allzu engen Begriffsprägungen. Politisch wichtiger ist es, jene Potenziale zu erschließen, die sich erst durch einen Blick in die Denkbare- und die realen Möglichkeitsräume des Politischen – hier also: des Föderalen – auftun. Insbesondere in der gegenwärtigen Phase der Korrosion des Staatsmodells könnte sich eine Erweiterung des politischen Reflexionsraumes lohnen. Gerade angesichts der Frage transnationaler Integrationsmöglichkeiten bedarf die Politik nämlich neuer Lösungsansätze: Dies gilt für Entwürfe globaler und also nicht im engen Sinne staatlicher demokratischer Föderationen ebenso wie für das weiterhin bedeutendste und längst nicht abgeschlossene föderale Experiment: die EU. Jene Phänomene, die von gängigen, auf die Moderne beschränkten Kategorien ausgeblendet werden, könnten sich als nützliche Bestandteile des historischen Archivs erweisen und dem Laboratorium der Politik zugeführt werden.^{f34}

Inwieweit kann beispielsweise die Reflexion über die Gestaltung der EU von innovativen Begrifflichkeiten profitieren? „Der staatsanaloge Nichtstaat ist in erster Linie ein bundesstaatsanaloger Nichtbundesstaat“ – so pointiert der Jurist Christoph Schönberger die oben umrissene Staatsorientierung des Föderalismusbegriffs, gerade wenn

^{f33} Das Problem des epochenübergreifenden Idealtypus nach Max Weber kann freilich genau die mangelnde Anwendbarkeit auf konkrete Einzelfälle sein (vgl. im föderalen Zusammenhang Jean L. Cohen, *Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy, and Constitutionalism*, Cambridge 2012). Dies wirft die Frage auf, inwiefern empirische Tendenzen bei einer Menge an Einzelfällen zum Überdenken des bisherigen Idealtypus führen sollten.

^{f34} Vgl. Herfried Münkler, *Politische Ideengeschichte*; in: ders. (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs*, Hamburg 2003, S. 103–131.

es um die Beschreibbarkeit der EU geht.^{f35} Sein Vorwurf lautet, dass bisherige alternative Beschreibungsformen der Staatsorientierung nicht zu entrinnen vermögen. Um dem derart verengten „F-Wort“, aber auch der unbeholfenen Sui-generis-These, gemäß welcher die EU schlicht ein Ordnungsunikat sei, zu entgehen, schlägt Schönberger vor, den Begriff des Bundes wiederzubeleben.^{f36} An Carl Schmitts Verfassungslehre^{f37} anknüpfend, versteht er unter einem Bund ein auf Dauer angelegtes Arrangement, das die Souveränitätsproblematik eben nicht aufhebt – und das somit auch für nichtstaatliche Phänomene analytisch offen ist. Der so erweiterte Begriff ermöglicht es, die EU auch nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages, der Eurokrise und der anschließenden Kritik an Asymmetrie und Hegemonialisierung als bündisches Arrangement der Integration von Pluralität weiterzuentwickeln.

Derartige Begriffsexperimente werden in Zukunft vonnöten sein, wenn es darum geht, politische Innovation mit vergangenen Konstellationen verknüpfbar zu machen und daraus Synergien zu gewinnen. Dies muss nicht auf Kosten der etablierten Forschung zu demokratischen föderalen Staaten geschehen: Im idealen Fall ist das verfügbare Begriffsrepertoire in der Lage, an gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Erfordernissen zu wachsen und den eigenen Blick laufend für Ideen und Experimente jenseits des Mainstreams zu schärfen.

^{f35} Christoph Schönberger, *Die Europäische Union als Bund. zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 129 (2004), S. 84.

^{f36} Schönbergers Vorhaben ähnelt jenem des französischen Theoretikers Olivier Beaud, wobei Letzterer allerdings Hoffnung in die Umdeutbarkeit des Föderationsbegriffs selbst setzt und Föderation verstanden wissen will als konsensorientierte „politische Form, die nicht auf den Staat zurückgeführt werden kann; die gleichzeitig aber mehr ist als eine internationale Organisation“; Olivier Beaud, *Europa als Föderation? Relevanz und Bedeutung einer Bundeslehre für die Europäische Union*, in: *Forum Constitutionis Europae*, 5 (2008), S. 3.

^{f37} Vgl. Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1926, S. 361–391.

Nathalie Behnke

Stand und Perspektiven der Föderalismusforschung

Die letzten vergleichenden Überblicke über die Föderalismusforschung sind mittlerweile rund zehn Jahre alt. 2002 erschien

Nathalie Behnke

Dr. phil., geb. 1973; Professorin für Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz, Universitätsstraße 10, 78457 Konstanz. nathalie.behnke@uni-konstanz.de

das von Arthur Benz und Gerhard Lehbruch herausgegebene Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift zum Föderalismus.¹ 2004 brachte André Kaiser einen breiten Überblick über die aktuelle Forschungsliteratur in der „Neuen Politischen Literatur“,² und 2006 erschien zuletzt eine APuZ zum Thema Föderalismus, damals anlässlich des Inkrafttretens der im Zuge der „Föderalismusreform I“ beschlossenen Grundgesetzänderungen.³ Seitdem hat sich im deutschen Föderalismus eine Menge getan. Darüber hinaus haben globale Entwicklungstendenzen die Bedeutung der föderalen Staatsform deutlich gestärkt, woraus sich entsprechend auch neue Themen und Interessengebiete in der Föderalismusforschung entwickelt haben. Diese Veränderungen lassen es angeraten erscheinen, eine erneute Bestandsaufnahme zu versuchen.

Die realweltlichen Veränderungen der vergangenen eineinhalb Jahrzehnte, die sich auch in der Föderalismusforschung niedergeschlagen haben, lassen sich grob in vier Themenkomplexe gruppieren. Für die *deutsche Föderalismusforschung* von vordergründigem Interesse sind die drei Wellen der Föderalismusreform, die wesentliche föderale Institutionen und Regelkomplexe reformiert haben. Diese werden im ersten Abschnitt dieses Beitrags behandelt. Insbesondere ist hierbei festzuhalten, dass sich die normativen Orientierungen im Verlauf der einzelnen Reform-

schritte deutlich gewandelt haben, sodass sich in der Gesamtschau nicht eine lineare Fortentwicklung, sondern eher ein inkrementeller Prozess im Zick-Zack-Kurs zeigt.

Bei einem erweiterten geografischen Fokus zeigen sich seit der Jahrtausendwende gravierende Veränderungen im institutionellen Gefüge des europäischen Mehrebenensystems. Fragen danach, wie in diesem komplexen System Koordination und Entscheidungen erreicht werden können, wie politische Prozesse gesteuert werden und welche Steuerungsmechanismen dabei zum Einsatz kommen, widmet sich die *Multi-level-governance-Forschung*. Die Veränderungen des europäischen Mehrebenensystems und ihre Rezeption in der Föderalismusforschung stehen im Fokus des zweiten Abschnitts dieses Beitrags.

Auch in der *vergleichenden Föderalismusforschung* wird durch die Weiterentwicklung von der klassischen föderalen zur Mehrebenenperspektive die Anzahl und Vielfalt der in den Blick zu nehmenden Ordnungen zunehmend erweitert.⁴ Darunter fallen einerseits etablierte demokratische Staaten, die im Zuge von Dezentralisierungs- oder Devolutionsprozessen staatliche Kompetenzen an substaatliche Einheiten übertragen haben; andererseits multinationale Systeme, die im Zuge von Staatsbildungsprozessen – häufig auch im staatlichen Wiederaufbau nach bewaffneten Konflikten – föderale Elemente verwenden, um Gruppenkonflikte innerhalb ihres Territoriums zu akkommodieren. In den dezentralisierten Staaten stellen sich Fragen nach der Allokation beziehungsweise Abgrenzung von Kompetenzen zwischen Ebenen, nach der Aufgaben- und Finanzverteilung und der Etablierung funktionierender

¹ Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Wiesbaden 2002.

² André Kaiser, *Föderalismus. Renaissance eines politischen Ordnungsprinzips?*, in: *Neue Politische Literatur*, 49 (2004) 1, S. 85–113.

³ APuZ, (2005) 13–14.

⁴ Das Forum of Federations listet aktuell 25 „echte“ Föderalstaaten; www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php (26. 6. 2015). Allerdings werden in der vergleichenden Föderalismusforschung deutlich mehr Staaten vergleichend untersucht, die föderale oder quasi-föderale Staatsarchitekturen aufweisen.

intergouvernementaler Beziehungen. In multinationalen Staaten stellt sich vor allem die Frage nach der Integrationskraft föderaler Institutionen, nach dem angemessenen Verhältnis von Einheit und Vielfalt, von Teilhabe und Autonomie. Im Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie kommt insbesondere Parteien und Parteiensystemen, die dazu beitragen können, Konflikte zu überbrücken oder zu verschärfen, eine herausgehobene Bedeutung zu. Das Wechselspiel zwischen Dezentralisierung, Multinationalismus und Parteiensystem ist ein jüngeres und florierendes Forschungsfeld, das im dritten Abschnitt dieses Beitrags vorgestellt wird.

Die jüngste Entwicklung in der Föderalismusforschung schließlich lässt sich mit dem Oberbegriff der *federal dynamics* umschreiben.⁵ Angesichts der Beobachtung permanenter Veränderungen von Institutionen, Prozessen und Kompetenzverteilungen auf Verfassungs- und subkonstitutioneller Ebene in etablierten und neuen, in nationalen und supranationalen Mehrebenensystemen stellen sich Fragen nach den Ursachen, Mechanismen und Konsequenzen dieser Veränderungsprozesse. Diese Themen werden im vierten Abschnitt dieses Beitrags vorgestellt.

Drei Wellen der Föderalismusreform in Deutschland

Deutschland gilt als einer der etablierten Föderalstaaten des *Coming-together*-Typus nach der Typologie von Alfred Stepan.⁶ Er ist gekennzeichnet durch die föderale Zusammenarbeit der Exekutiven,⁷ geringe regionale Unterschiede in Rechts- und Lebensverhältnissen⁸ sowie – damit einhergehend – einer engen Verflechtung der Ebenen, Institutio-

nen und Akteure.⁹ Es gibt eine lange deutsche Tradition der Untersuchung seiner Arbeitsweise und Strukturen, die auch für die vergleichende Föderalismusforschung befruchtend war. Hier sind als Exponenten an erster Stelle Fritz W. Scharpf mit seinen Analysen zur Politikverflechtung zu nennen, Gerhard Lehmsbruch mit seiner „Strukturbruchthese“ sowie Arthur Benz mit seinen neueren Studien zu Mehrebenen-Governance.¹⁰

Nachdem mit der Wiedervereinigung gewissermaßen eine erdbebenartige Veränderung der föderalen Strukturen in Deutschland erfolgt war,¹¹ ließ man zunächst ein Jahrzehnt mit Anpassungsprozessen verstreichen, ehe man sich zu Beginn des neuen Jahrtausends an formale Reformen der institutionellen Ordnung wagte. Seitdem ist ein gutes Jahrzehnt mit quasi permanenten föderalen Reformprozessen ins Land gegangen, die sich in drei Wellen untergliedern lassen.

Die erste Phase erstreckte sich von der Einsetzung der ersten föderalen Reformkommission zur Reform der Bund-Länder-Beziehungen („Föko I“) 2003 bis zur Verabschiedung einer Reihe von verfassungsändernden Gesetzen 2006.¹² Inhaltlich wurden durch diese Verfassungsreform vor allem eine Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen erreicht und einige Bestandteile der Gemeinschaftsaufgaben rückgeführt.¹³

⁵ Vgl. Arthur Benz/Jörg Broschek (Hrsg.), *Federal Dynamics*, Oxford 2013.

⁶ Vgl. Alfred Stepan, *Federalism and Democracy: Beyond the U. S. Model*, in: *Journal of Democracy*, 10 (1999) 4, S. 19–34.

⁷ Vgl. Heinz Laufer/Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1998; Arthur Benz, *Der deutsche Föderalismus*, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1999, S. 135–153.

⁸ Vgl. Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962; Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992.

⁹ Vgl. Sabine Kropp, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden 2009.

¹⁰ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Kronberg 1976; ders., *The JDT Model: Context and Extensions*, in: Gerda Falkner (Hrsg.), *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*, Oxford 2011, S. 217–236; Gerhard Lehmsbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Opladen 2000; Arthur Benz, *Politik in Mehrebenensystemen*, Wiesbaden 2009.

¹¹ Vgl. Wolfgang Renzsch, *Zur Finanzierung der deutschen Einheit: 20 Jahre danach – Kontinuitäten und Paradigmenwechsel*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden 2010, S. 96–116.

¹² Vgl. Hans-Peter Schneider, *Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I*, Baden-Baden 2013; Christian Starck, *Föderalismusreform*, München 2007.

¹³ Vgl. Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.), *Die unvollendete Föderalismus-Reform*, Tübingen 2005; Fritz W. Scharpf, *Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus*, in: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), *Politik und Recht*, Wiesbaden 2006, S. 306–332.

Getreu dem Motto „Nach der Reform ist vor der Reform“ wurde bereits 2006 eine zweite Kommission zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingesetzt („Föko II“), die von 2007 bis 2009 tagte und Vorschläge für weitere verfassungsändernde Gesetze erließ, die 2009 verabschiedet wurden.¹⁴ Da die Föko II sich zeitlich mit der europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise überlappte, verschob sich der Fokus der inhaltlichen Arbeit auf die Einrichtung einer deutschen Schuldenbremse.¹⁵ Außerdem wurden – quasi im Nebenschluss – einige neue Gemeinschaftsaufgaben zur verbesserten Verwaltungszusammenarbeit eingeführt.

Die immer noch ungelöste Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bildet den inhaltlichen Bestandteil der dritten Reformwelle. Auf die Einsetzung einer dritten Reformkommission wurde dieses Mal jedoch verzichtet. Stattdessen werden seit Ende 2014 im Rahmen der etablierten Gremien der intergouvernementalen Beziehungen, namentlich in der Ministerpräsidentenkonferenz unterstützt durch die Finanzministerkonferenz, Verhandlungen für eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen geführt, die – offiziellen Verlautbarungen zufolge – noch in der laufenden Legislaturperiode, also bis 2016, zum Abschluss gebracht werden soll.

Die drei Reformwellen bieten in ihrer Gesamtschau Einblick in die Dynamik eines etablierten föderalen Systems. In jeder Welle wurden unterschiedliche Inhalte unter verschiedenen ideologischen Vorgaben verhandelt. Ziele während der ersten Welle die Reform der Gesetzgebungskompetenzen noch auf die Verwirklichung eines stärkeren Wettbewerbsföderalismus, forderten die Länder mehr Autonomie und Subsidiarität, stand im Zuge der zweiten Welle die Schuldenbremse unter dem Diktat der deutschen Europapolitik und zielte auf Konsolidierung und Austerität. In der dritten Welle wird von den Ländern – entgegengesetzt zur ersten Welle –

¹⁴ Vgl. Ralf Thomas Baus/Thomas Fischer/Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, Baden-Baden 2007; Klaus Detterbeck/Wolfgang Renzsch/Stefan Schieren (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland*, München 2010.
¹⁵ Vgl. Christian Kastrop/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof (Hrsg.), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berlin 2010.

wieder mehr vertikale Solidarität eingefordert, was nicht erstaunt, wenn man berücksichtigt, dass explodierende Sozialkosten und eine drohende Schuldenbremse den Ländern ihre begrenzten finanziellen Handlungsmöglichkeiten deutlich vor Augen führen.¹⁶

Dementsprechend fokussierte die wissenschaftliche Rezeption der Reform ebenfalls auf die verschiedenen Aspekte der jeweiligen Reformprozesse. Die normativen Prämissen, insbesondere das Für und Wider des Wettbewerbsföderalismus, wurden ausgiebig im Vorfeld der ersten Reformwelle diskutiert,¹⁷ wohingegen ideologische Fragen bei der zweiten und dritten Welle kaum explizit thematisiert wurden. Stattdessen standen die technischen Details der Verfassungsänderungen im Vordergrund: Die Reform der Gesetzgebungskompetenzen und ihre möglichen Konsequenzen während der ersten Welle zogen eine ganze Reihe von Studien nach sich;¹⁸ die Schuldenbremse und in diesem Zusammenhang die Einführung des Stabilitätsrates wurden im Zuge der zweiten Welle intensiv thematisiert;¹⁹ auf technische Fragen des Finanzausgleichssystems fokussiert auch

¹⁶ Vgl. Hans-Günther Henneke, *Neuordnung der Aufgaben und der zugehörigen Finanzströme: Beispiele rund ums SGB II & XII*, in: Martin Junkernheinrich/Joachim Lange (Hrsg.), *Föderale Finanzen*. Auf dem langen Weg zu einer Reform, Loccum 2014, S. 65–78.

¹⁷ Vgl. Uwe Thaysen, *Die Konventsbewegung zur Föderalismusreform in Deutschland*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 35 (2004) 3, S. 513–539; Ursula Münch/Tanja Zinterer, *Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985–2000*, in: *ZParl*, 31 (2000) 3, S. 657–680.

¹⁸ Vgl. Marcus Höreth, *Zur Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I*, in: *ZParl*, 38 (2007) 4, S. 712–734; Harald Georgii/Sarab Borhaniyan, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*, Berlin 2006; Simone Burkhart/Philip Manow/Daniel Ziblatt, *A More Efficient and Accountable Federalism? An Analysis of the Consequences of Germany's 2006 Constitutional Reform*, in: *German Politics*, 17 (2008) 4, S. 522–540; Horst Risse, *Zur Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006*, in: *ZParl*, 38 (2007) 4, S. 707–711.

¹⁹ Vgl. R. Th. Baus/Th. Fischer/R. Hrbek (Anm. 14); Lars P. Feld, *Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11 (2010) 3, S. 226–245; Stefan Korioth, *Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform*, in: *Juristenzeitung*, 64 (2009) 14, S. 729–737.

die Debatte, die nun die dritte Welle begleitet.¹²⁰ Analysen der Reformprozesse an sich ziel(t)en insbesondere auf die Frage, warum letztlich trotz des großen Reformaufwandes nur relativ geringe und unspektakuläre Veränderungen erreicht wurden.¹²¹ Das Scharpf-sche Konzept der Politikverflechtungsfalle war hierbei die am häufigsten verwendete Erklärung.¹²²

Schnittstellen von Europäischer Mehrebenen- und Föderalismusforschung

Ob die EU ein legitimer Untersuchungsgegenstand der Föderalismusforschung sei, war lange Zeit umstritten, da unklar war (und weiterhin ist), ob die EU ein Staatenbund ist, ein Föderalstaat oder ein Gebilde *sui generis*.¹²³ Mittlerweile orientiert sich das föderale Forschungsinteresse jedoch verstärkt an strukturellen Fragen, etwa wie die Kompetenzen zwischen den Ebenen verteilt sein müssen oder wie Akteure auf verschiedenen Ebenen im Prozess der Institutionenentwicklung oder des *policy-making* interagieren. Diese Perspektive wird in der *Multi-level-governance*-Forschung eingenommen.¹²⁴ In diesem

¹²⁰ Vgl. René Geißler/Felix Knüpling/Sabine Kropp/Joachim Wieland (Hrsg.), *Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019*, Baden-Baden 2015.

¹²¹ Vgl. Roland Sturm, *More Courageous than Expected? The 2006 Reform of German Federalism*, in: Jan Erk/Wilfried Swenden (Hrsg.), *New Directions in Federalism Studies*, Abingdon 2010, S. 34–49; H.-P. Schneider (Anm. 12); Carolyn Moore/Wade Jacoby/Arthur B. Gunlicks, *German Federalism in Transition?*, in: *German Politics*, 17 (2008) 4, S. 393–407; Arthur Benz, *Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46 (2005) 2, S. 204–214.

¹²² Vgl. Fritz W. Scharpf, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt/M. 2009; Arthur Benz, *From Joint-Decision Traps to Over-Regulated Federalism – Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform*, in: *German Politics*, 17 (2008) 4, S. 440–456; Katrin Auel, *Still no Exit from the Joint Decision Trap: The German Federal Reform(s)*, in: ebd., S. 424–439.

¹²³ Vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, *Regieren im dynamischen Mehrebenen-system*, in: dies. (Hrsg.), *Europäische Integration*, Wiesbaden 1996, S. 18.

¹²⁴ Vgl. Liesbet Hooghe/Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham 2001; Ian Bache/Matthew Flinders (Hrsg.), *Multi-*

Sinne der Betrachtung der EU als Mehrebenen-system ist aus Sicht der Föderalismusforschung vor allem das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen interessant, und zwar in beiden Richtungen und in allen drei Dimensionen des Politikbegriffs.

In institutioneller Hinsicht (*polity*) stellen sich Fragen nach der Allokation beziehungsweise Verlagerung von Kompetenzen zwischen den Ebenen. Lässt sich eine optimale Kompetenzverteilung theoretisch begründen? Wie lassen sich zentripetale und zentrifugale Dynamiken erklären und welche Folgen haben sie?¹²⁵ Das anstehende britische Referendum über den Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU demonstriert in aller Deutlichkeit, dass die jahrzehntelange Zentralisierungsdynamik keine Einbahnstraße ist.

Hinsichtlich des *Policy*-Prozesses wird untersucht, wie in den Phasen des *Policy*-Zyklus Akteure verschiedener Ebenen zusammenwirken, wo welche Verantwortlichkeiten liegen und wie Implementationsmuster politikfeldspezifisch variieren.¹²⁶ Auch Steuerungsinstrumente variieren nach Politikfeldern. Insbesondere die Methode der offenen Koordinierung (MoK) als weiches Steuerungsinstrument, das über „naming, shaming and blaming“ die Wirtschafts-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik der Nationalstaaten steuern sollte, wurde ein Jahrzehnt lang intensiv wissenschaftlich begleitet und äußerst kritisch diskutiert.¹²⁷

Level Governance, New York 2004; Arthur Benz, *Multi-Level Governance*, in: ders. et al. (Hrsg.), *Handbuch Governance*, Wiesbaden 2007, S. 297–310; Henrik Enderlein/Sonja Wälti/Michael Zürn (Hrsg.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham u. a. 2010; Simona Piattoni, *The Theory of Multi-Level Governance*, Oxford 2010.

¹²⁵ Vgl. Arthur Benz/Christina Zimmer, *The EU's Competences: The „Vertical“ Perspective on the Multi-Level System*, in: *Living Review of European Governance*, 5 (2012) 1, S. 1–31.

¹²⁶ Für einen Überblick vgl. Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003.

¹²⁷ Vgl. Susana Borrás/Kerstin Jacobsson, *The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU*, in: *Journal of European Public Policy (JEPP)*, 11 (2004) 2, S. 185–208; Martin Heidenreich/Jonathan Zeitlin (Hrsg.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London u. a. 2009.

Unter dem *Politics*-Aspekt schließlich wird einerseits untersucht, wie nationalstaatliche Akteure auf die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene Einfluss nehmen.²⁸ Die Europäisierungsforschung andererseits untersucht die Auswirkungen der fortschreitenden Normierung nationalstaatlichen Handelns durch die europäische Ebene auf nationale Machtstrukturen.²⁹

Hinsichtlich aller drei Dimensionen – *polity*, *policy* und *politics* – bewirkte die europäische Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise ab 2008 einen deutlichen Veränderungsschub. Auf *Polity*-Ebene lässt sich eine (Re-)Zentralisierung von Kompetenzen hin zu den europäischen Institutionen (namentlich Kommission und Europäische Zentralbank) beobachten. Diejenigen Steuerungsinstrumente, die im Rahmen der MoK eingeführt worden waren (*Policy*-Dimension), wurden auf die nationale Haushalts- und Fiskalpolitik erweitert und mit größerer Verbindlichkeit ausgestattet. Die Verschärfung der europäischen Schuldenbremse im Rahmen des Fiskalvertrages sowie die Einführung des Europäischen Semesters und des Two-Pack infolge des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes bewirkten außerdem einen weiteren Schub an Zentralisierung nationalstaatlicher Strukturen (*Politics*-Dimension), vor allem zugunsten des Bundeskanzleramtes und des Bundesfinanzministeriums.³⁰

²⁸ Für den Einfluss von Regierungen auf europäische Politikgestaltung vgl. bspw. Frank Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis*, in: JEPP, 22 (2015) 2, S. 177–195; für Parlamente vgl. John O’ Brennan/Tapio Raunio, *National Parliaments within the Enlarged European Union*, London 2007; Katrin Auel/Arthur Benz, *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, London 2006, sowie Gabriele Abels/Annegret Eppler, *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus. Funktion von Parlamenten im politischen System der EU*, Baden-Baden 2011; für Verbände vgl. Jan Beyers/Rainer Eising/William A. Maloney, *Interest Group Politics in Europe*, London 2013, sowie Heike Klüver, *Lobbying in the European Union*, Oxford 2013.

²⁹ Vgl. Klaus H. Goetz/Simon Hix, *Europeanised Politics?*, London 2001; Susana Borrás/Guy Peters, *The Lisbon Strategy’s Empowerment of Core Executives: Centralizing and Politicizing EU National Coordination*, in: JEPP, 18 (2011) 4, S. 525–545; Hussein Kassim/Guy Peters/Vincent Wright, *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford 2000.

³⁰ Vgl. Nathalie Behnke, *Die Europäisierung nationaler Verwaltungen – der Einfluss von EU 2020 und Two-Pack auf Machtverhältnisse und Koordi-*

ngsmechanismen, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU*, Baden-Baden (i. E.).

Insgesamt zeigt sich in der EU-Mehrebenenforschung und insbesondere in der Forschung zu *multi-level governance* eine starke Differenzierung der Fragestellungen und Erklärungsansätze, um der Komplexität des Forschungsgegenstandes gerecht zu werden, wohingegen die Großtheorien tendenziell an Erklärungskraft einbüßen.³¹

Dezentralisierungs- und Territorial-Politics-Forschung

Die Vielfalt der Staatsarchitekturen, die politische Macht territorial aufteilen, hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. In Westeuropa hat sich ein Großteil der traditionell zentralstaatlich aufgebauten Staaten regionalisiert und wesentliche politische Kompetenzen an historisch bestehende regionale Einheiten abgegeben. Der Prozess war teilweise durch ein Bemühen um Legitimationszugewinn für die bestehenden politischen Strukturen getrieben, teilweise durch die Programmatik der EU für ein „Europa der Regionen“ befördert und führte letztlich in sehr unterschiedlichem Ausmaß zu einer Übertragung von Kompetenzen.³² Die generelle Zunahme an regionaler Autonomie sowie die Unterschiede zwischen Regionen im Einzelnen werden anschaulich durch den Regional Authority Index abgebildet.³³ In Spanien, dem Vereinigten Königreich und Belgien führte die Dezentralisierung der Kompetenzen den Nationalstaat bis an den Rand des Zerfalls, wie die wiederholten Regierungskrisen in Belgien sowie die Unabhängigkeitsreferenda im Herbst 2014 in Schottland und Katalonien zeigen. Diese Prozesse stellten das bestehende Verständnis für die Rolle, Leistungsfähigkeit und Grenzen von

nationsmechanismen, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU*, Baden-Baden (i. E.).

³¹ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, in: *Scandinavian Political Studies*, 24 (2001) 1, S. 1–26; A. Benz/C. Zimmer (Anm. 25).

³² Vgl. Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham 2000.

³³ Vgl. Gary Marks/Liesbet Hooghe/Arjan H. Schakel, *Patterns of Regional Authority*, in: *Regional and Federal Studies*, 18 (2008) 2–3, S. 167–181.

Mehrebenenordnungen sowie für den Primat der territorialen Integrität bestehender Ordnungen grundsätzlich infrage.^{f34}

Zwischen der Hoffnung auf und dem Zweifel an der Leistungsfähigkeit föderaler Ordnungsmuster, um vielfältige Gruppen in multinationalen oder gespaltenen Gesellschaften zu integrieren,^{f35} schwankt man auch beim Blick auf den Rest der Welt. Zwar lassen sich in der Tat infolge politischer Neuordnungsprozesse weltweit Experimente mit föderalen Ordnungsmustern beobachten.^{f36} Im Sinne des Konzepts des *Holding-together*-Föderalismus nach Alfred Stepan verband man hier mit der Einführung föderaler Strukturen häufig das Ziel, staatliche Ordnungen dadurch zu stabilisieren, dass man auf dem staatlichen Territorium lebende unterschiedliche ethnische Gruppen durch Machtteilung und Machtbeteiligung^{f37} in Verbindung mit der Zuerkennung autonomer Entscheidungssphären^{f38} akkommodierte und dadurch die Konflikte eindämmte.^{f39} Dies war besonders in Ländern relevant, die infolge ethnischer Konflikte gewalttätige Auseinandersetzungen^{f40} bis hin zu Bürger-

kriegen erlebt hatten und nun in der Phase des Aufbaus nach den Konflikten langfristig tragfähige Staatsordnungen suchten. Diese Entwicklungen warfen die Frage auf, wie wirkmächtig föderale Arrangements tatsächlich sind, um Frieden und Stabilität in komplexen politischen Systemen zu sichern, und wo umgekehrt die Grenzen föderaler Institutionen liegen. Ob allerdings föderale Strukturen tatsächlich ethnische Konflikte effektiv befrieden können, darüber herrscht in der ländervergleichenden Forschung immer noch Zweifel.^{f41}

Eine besondere Aufmerksamkeit kommt in jüngerer Zeit Überlegungen zu nicht-territorialen Formen der Akkommodierung zu. Folgt man Will Kymlickas Unterscheidung zwischen nationalen, indigenen und migrierten Minderheiten,^{f42} wird deutlich, dass eine auf ein Territorium bezogene Zuerkennung von Autonomierechten zwar möglicherweise die Bedürfnisse von nationalen oder indigenen Gruppen befriedigt, die regional stark konzentriert leben. Häufig leben diese Gruppen – und insbesondere Migrantinnen und Migranten – aber auch über das Territorium eines Staates verstreut, sodass die Schaffung immer kleinerer territorialer Einheiten mit dem Ziel der „gruppenreinen“ Sortierung keine Lösung verspricht. Möglichkeiten zum Umgang mit der Problematik bieten dann Modelle der nicht-territorialen Akkommodierung, beispielsweise durch die Berücksichtigung kultureller Besonderheiten in der nationalen Gesetzgebung etwa durch Feiertagsregelungen, Gebetsräume und -zeiten oder eine Abschwächung der Helmpflicht auf dem Motorrad für Turbanträger oder gar die Beschäftigung von Lehrern für indigene Sprachen oder Minderheitenreligionen an staatlichen Schulen beziehungsweise von traditionellen Heilern an staatlichen Krankenhäusern.^{f43}

^{f34} Vgl. Rainer Bauböck, *Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation*, in: Will Kymlicka/Wayne Norman (Hrsg.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford–New York 2000.

^{f35} Vgl. Alain-G. Gagnon/James Tully (Hrsg.), *Multinational Democracies*, Cambridge 2001; Sujit Choudry (Hrsg.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, Oxford 2008.

^{f36} Vgl. Edward L. Gibson (Hrsg.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore 2004; Dawn Brancati, *Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict an Secessionism?*, in: *International Organization*, 60 (2006) 3, S. 651–685; Jan Erk/Lawrence Anderson, *The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?*, in: *Regional and Federal Studies*, 19 (2009) 2, S. 191–202.

^{f37} Vgl. Arend Lijphart, *Constitutional Design for Divided Societies*, in: *Journal of Democracy*, 15 (2004) 2, S. 96–109; Donald L. Horowitz, *The Challenge of Ethnic Conflict: Democracy in Divided Societies*, in: *Journal of Democracy*, 4 (1993) 4, S. 18–38.

^{f38} Vgl. Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford 2007.

^{f39} Vgl. John McGarry/Brendan O’Leary/Richard Simeon, *Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation*, in: Sujit Choudry (Hrsg.), *Constitutional Design for Divided Societies*, Oxford 2008, S. 41–88.

^{f40} Vgl. Ted R. Gurr, *Minorities at Risk*. Washington D. C. 1993; Lars-Erik Cederman/Nils B. Weidmann/Kristian Skrede Gleditsch, *Horizontal Inequalities*

and Ethnonationalist Civil War: A Global Comparison, in: *American Political Science Review*, 105 (2011) 3, S. 478–495.

^{f41} Vgl. D. Brancati (Anm. 36); J. Erk/L. Anderson (Anm. 36); Robert Agranoff, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden 1999.

^{f42} Vgl. den von Will Kymlicka entwickelten *Multiculturalism Policy Index*, www.queensu.ca/mcp/index.html (10.6.2015), ders., *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*, Washington D. C. 2012.

^{f43} Vgl. John Coakley, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-Territorial Autonomy*, in: *International Political Science*

Dezentralisierungsprozesse und Forderungen nach mehr regionaler Autonomie werden in den meisten Staaten maßgeblich von politischen Parteien beeinflusst. Regionalistische oder nationalistische Parteien können zentrifugale Tendenzen erzeugen oder verstärken, indem sie beispielsweise partikularistische Gruppenforderungen artikulieren oder versuchen, mit separatistischen oder xenophoben Wahlprogrammen Stimmen zu gewinnen. Ob Parteien im Sinne von *policy seekers* eher Sprachrohre von Bedürfnissen nach regionaler Autonomie oder nach Abspaltung sind, oder ob sie im Sinne von *vote seekers* auf eine Erfolg versprechende Programmatik mit aufspringen oder diese sogar erst selber schaffen, ist empirisch häufig nicht klar zu trennen.¹⁴⁴

Umgekehrt können vertikal integrierte Parteiensysteme zentrifugale Tendenzen in Föderalstaaten abfedern, indem sie über die Regionalorganisationen hinweg nationale Programmatiken propagieren oder separatistischen Parteien ernstzunehmende gemäßigte Alternativen entgegensetzen.¹⁴⁵ Schließlich müssen auch Parteien selbst in ihrer internen Struktur auf eine stärkere Regionalisierung politischer Kompetenzen reagieren, beispielsweise indem sie ihren Regionalverbänden mehr Autonomie bei der Setzung politischer Schwerpunkte oder bei der Kandidatenaufstellung zugestehen.¹⁴⁶ Die *Territorial-party-politics*-Forschung befasst sich empirisch mit diesem Zusammenhang zwischen Parteiprogrammatik, Parteienwettbewerb und institutioneller Dezentralisierung.¹⁴⁷

Review, 15 (1994) 3, S. 297–314; Rainer Bauböck, Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities?, in: Alain Dieckhoff (Hrsg.), *The Politics of Belonging. Nationalism, Liberalism, and Pluralism*, Lanham 2004, S. 221–257.

¹⁴⁴ Vgl. Emanuele Massetti/Arjan H. Schakel, Between Autonomy and Secession. Decentralization and Regionalist Party Ideological Radicalism, in: *Party Politics*, 16.12.2013 (online).

¹⁴⁵ Vgl. Lori Thorlakson, Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations, in: *Party Politics*, 15 (2009) 2, S. 157–177.

¹⁴⁶ Vgl. Klaus Detterbeck/Eve Hepburn, *Party Politics in Multi-Level Systems. New Directions in Federalism Studies*, London–New York 2010, S. 106–125.

¹⁴⁷ Vgl. Wilfried Swenden/Bart Maddens (Hrsg.), *Territorial Party Politics in Western Europe*, New York 2009; Christina Isabel Zuber/Edina Szöcsik, EPAC – a New Dataset on Ethnonationalism in Party Competition in 22 European Democracies, in: *Par-*

Aus der Beobachtung und Analyse dieser multiplen Veränderungsbewegungen folgte die Einsicht, dass Wandel, Kontinuität und Stabilität eng zusammenhängen. Mit dem Ziel, diese Zusammenhänge besser zu verstehen, hat sich als jüngere Forschungsrichtung die Untersuchung territorialer Dynamiken herausgebildet.¹⁴⁸ Eine Theorie territorialer Dynamiken soll es ermöglichen, Ursachen, Verläufe und Konsequenzen von föderalen Veränderungsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen zu analysieren und zu erklären.

Diese Veränderungen können sich, wie oben beschrieben, zum einen auf die institutionelle Ordnung föderaler Architekturen beziehen. Kompetenzallokationen, Vetopositionen, Beteiligungsverfahren oder garantierte Teilhaberechte können auf Verfassungs- oder subkonstitutioneller Ebene verankert sein und sind dementsprechend mehr oder weniger einfach zu verändern. Vergleichende Untersuchungen zu Verfassungsreformen haben aber gezeigt, dass Föderalstaaten hier nicht veränderungsresistenter sind als Zentralstaaten.¹⁴⁹ Auch wurde gezeigt, dass Veränderungsprozesse zwischen Ebenen der Normenhierarchie wandern und formale Verfassungsänderungen sich mit einfache Gesetzlichen Anpassungen oder auch der Uminterpretation von Verfassungstext wechselseitig ergänzen.¹⁵⁰

ty Politics, 1.11.2012 (online); Bonnie Meguid, Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success, in: *American Political Science Review*, 99 (2005) 3, S. 347–359.

¹⁴⁸ Vgl. A. Benz/J. Broschek (Anm. 5).

¹⁴⁹ Vgl. Astrid Lorenz, Verfassungsänderungen in föderalen und unitarischen Demokratien im Vergleich. Befunde einer empirischen Analyse für den Zeitraum von 1945 bis 2004, in: Julia von Blumenthal/Stephan Bröchler (Hrsg.), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2010, S. 13–35.

¹⁵⁰ Vgl. Nathalie Behnke/Arthur Benz, The Politics of Constitutional Change Between Reform and Evolution, in: *Publius*, 39 (2009) 2, S. 213–240; Arthur Benz/César Colino, Constitutional Change in Federations – A Framework for Analysis, in: *Regional and Federal Studies*, 21 (2011) 4–5, S. 381–406; Thomas Hueglin, Verfassung – Verfassungsänderung – Verfassungsflexibilität. Anmerkungen zum kanadischen Sonderfall, in: Peter Bußjäger/Felix Knüpling (Hrsg.), *Können Verfassungsreformen gelingen?*, Wien 2008, S. 49–64.

Veränderungen beziehen sich zum zweiten auf Verschiebungen von Machtpositionen, die formaler oder informeller Art sein können.^{F⁵¹} Relative Veränderungen in der territorialen Ressourcenausstattung oder in Wahlergebnissen können Akteure mit neuen Machtansprüchen ausstatten, die Migrationsprozesse von Autorität in Gang setzen und sich gegebenenfalls in institutionellen Änderungen niederschlagen. Veränderungen können sich drittens auch auf die ideologisch-normative Fundierung föderaler Ordnungsmuster beziehen. Die Entscheidung, wie viel Vielfalt die Einheit verträgt, wird über Zeit und Raum hinweg unterschiedlich getroffen und äußert sich beispielsweise in der unterschiedlichen Betonung von Konzepten wie kooperativer versus Wettbewerbsföderalismus.

Neben Fragen nach Ursachen und Formen von Veränderung wird zum einen nach der Rolle von verschiedenen Akteuren wie Parteien, Verfassungsgerichten oder der Bevölkerung gefragt, die Reformen anstoßen oder verhindern können, zum anderen nach Konsequenzen der Veränderungsprozesse für die Stabilität von Systemen und auch für ihre Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit. Auch die Dauerhaftigkeit von Reformen hängt wiederum wesentlich von den Akteuren ab, inwiefern diese die Reformergebnisse akzeptieren und im politischen Prozess umsetzen.

Theoretische Ansätze zum Verständnis und zur Erklärung von Dynamiken speisen sich aus unterschiedlichen Quellen: Kulturalistische Theorien betonen die Bedeutung einer föderalen Kultur und eines föderalen Selbstverständnisses der Gesellschaft, um dynamische Veränderungen zu verstehen;^{F⁵²} *Rational-choice*-Ansätze weisen demgegenüber auf die Rolle von Institutionen hin, um zentrifugale oder zentripetale Dynamiken zu bremsen oder zu befördern.^{F⁵³} Neben diesen

beiden Ansätzen hat sich zur Analyse von Dynamiken in jüngerer Zeit besonders der historische Institutionalismus als fruchtbar erwiesen. Mit der Betonung der Zeitlichkeit von Prozessen^{F⁵⁴} und der analytischen Fokussierung auf asynchrone Veränderungen verschiedener Aspekte eines Systems^{F⁵⁵} bietet er Möglichkeiten, die Komplexität der Prozesse analytisch zu verarbeiten.

Mit der Entwicklung einer Theorie föderaler Dynamiken geht schließlich auch die Einsicht einher, dass Komplexität von Strukturen und Prozessen nicht mehr von vornherein als mehr oder weniger unabänderliches Übel angesehen wird. Vielmehr wird zunehmend erkannt, dass reale Verflechtungen nur durch komplexe Strukturen und Prozesse angemessen verarbeitet werden können. Zwar wirken Verflechtungen, Abhängigkeiten und Vetopositionen bremsend im Politikprozess. Komplexe Strukturen bieten aber auch ein Konfliktlösungspotenzial, wenn Akteure diese strategisch zu nutzen wissen. Zukünftige Forschung sollte genauere Einsichten über die Mechanismen erbringen, wie diese Konfliktlösungspotenziale in verflochtenen Strukturen – beispielsweise über Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen – strategisch eingesetzt werden. Dies gilt einerseits für Parlamente, andererseits für Ministerialbürokratien in intergouvernementalen Beziehungen. Schließlich sorgen Verflechtungen für ein hohes Maß an Konfliktbearbeitung und können somit langfristig dazu beitragen, den gesellschaftlichen Frieden zu wahren. In der positiveren Neubewertung von Verflechtungsstrukturen werden daher nicht nur Effizienz-Überlegungen berücksichtigt, sondern gleichermaßen Aspekte wie demokratische Legitimation und Minderheitenschutz als normative Grundprämissen.

^{F⁵¹} Vgl. Elisabeth E. Gerber/Ken Kollman, Introduction – Authority Migration: Defining an Emerging Research Agenda, in: *Political Science and Politics*, 37 (2004) 3, S. 397–401.

^{F⁵²} Vgl. William S. Livingston, A Note on the Nature of Federalism, in: *Political Science Quarterly*, 67 (1952) 1, S. 81–95; Jan Erk, *Explaining Federalism. State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, London 2008.

^{F⁵³} Vgl. William H. Riker, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston 1964; Mikhail Filippov/Peter C. Ordeshook/Olga Shvetsova, *Designing Fed-*

deralism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions, Cambridge 2004; Jenna Bednar, *The Robust Federation. Principles of Design*, Cambridge 2009.

^{F⁵⁴} Vgl. Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton 2004.

^{F⁵⁵} Vgl. Jörg Broschek, Conceptualizing and Theorizing Constitutional Change in Federal Systems: Insights from Historical Institutionalism, in: *Regional and Federal Studies*, 21 (2011) 4–5, S. 539–559.

Henrik Scheller

Der „erschöpfte Föderalstaat“. Reformdebatte und Verfassungsrealität in Deutschland

Dr. phil., geb. 1974; Vertretung der Professur für Politik und Regieren in Deutschland und Europa an der Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam. hschelle@uni-potsdam.de

Seit der Wiedervereinigung ist die Frage einer umfassenden Reform der bundesstaatlichen Ordnung immer wieder Gegenstand politischer Debatten. Der Marathon an Föderalismus- und Finanzausgleichsreformen begann mit der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat 1992 bis 1994 und wurde fortgesetzt mit den ersten gesamtdeutschen Finanzausgleichsverhandlungen 1995 bis 2001, an die sich 2003 bis 2009 zwei Kommissionen zur Ausarbeitung der Föderalismusreformen I und II anschlossen. Seitdem bemühen sich die Länder um eine Neuordnung des Bundesländer-Finanzausgleichs, der nach geltender Rechtslage Ende 2019 ausläuft. Die Verhandlungen erweisen sich jedoch als zäh: Bisher von Baden-Württemberg und dem Bund vorgelegte Kompromissvorschläge wurden von der Mehrheit der Länder abgelehnt und Beratungen mehrfach vertagt. Interesse an einer Reform scheinen nur die drei Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zu haben – obwohl sich im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Bundesregierung ein Bekenntnis zu einer Föderalismusreform III findet. Die Ambitionen, von denen der darin enthaltene Themenkatalog zeugt, sind allerdings einer gewissen Ernüchterung gewichen, da es inzwischen offenbar nur noch um eine für alle Seiten belastungsneutrale Modifizierung der Detailregelungen des Finanzausgleichssystems geht.

In der Rückschau wird erkennbar, dass die deutsche Föderalismusdebatte stets dem gleichen Muster folgte: Mit Verweis auf mo-

delltheoretische Annahmen standen am Anfang oft hochgesteckte Forderungen nach einer Stärkung der Autonomie von Bund und Ländern durch eine Entflechtung der grundgesetzlich normierten Kompetenz- und Finanzverteilung. Die unzähligen Institutionen zur ebenenübergreifenden Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gelten als Konterkarierung der föderalen Idee, die durch eine Unitarisierung sowie eine Schwächung der Länder und ihrer Parlamente noch weiter befördert worden sei. Trotz dieser Kritik standen am Ende der bisherigen Reformprozesse nicht selten Verhandlungskompromisse in Form von Detailregelungen mit Verfassungsrang, über deren begrenzte Tragweite auch nicht die politische Rhetorik der involvierten Akteure hinwegtäuschen konnte. Denn eine weitreichende Abschaffung der diversen Kooperations- und Mischfinanzierungsformen war bisher nicht nur nicht konsensfähig. Vielmehr wurden mit den sozial- und bildungspolitischen Reformen der jüngeren Vergangenheit neue Verbundfinanzierungen institutionalisiert. Dazu zählen unter anderem die „Kosten der Unterkunft“ im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“), die „Eingliederungshilfe“ beziehungsweise die Leistungen zur Teilhabe, die drei Hochschulpakete sowie etliche andere Maßnahmen, die außerhalb des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern abgewickelt werden.

Vor diesem Hintergrund geht der vorliegende Beitrag der Frage nach, ob die im akademischen Diskurs seit Langem anzutreffende Diagnose, dass es in der deutschen Bundesstaatsdebatte nicht an einem Erkenntnis-, sondern an einem Umsetzungsdefizit mangle, überhaupt zutreffend ist. Die wachsende Diskrepanz zwischen den modelltheoretischen Annahmen und Reformvorschlägen, die zum Teil seit Jahrzehnten vorgetragen werden, und den sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen lässt Zweifel aufkommen und begründet vielmehr die These von einer „Erschöpfung“ im Bundesstaatsdiskurs. Sollte dies der Fall sein, wäre zu fragen, wie sich der daraus resultierende *capability-expectations gap* aus hochgesteckten Reformforderungen und inkrementellen Anpassungsreformen überwinden ließe. Mit einem Verweis auf die Schweiz wird am Ende dieses Beitrags ein ebenso einfacher

wie einschneidender Ansatz vorgestellt, um der Normativität des Faktischen auch in der Verfassung Rechnung zu tragen.

Eigenheiten der deutschen Debatte

Schon früh wurden für den deutschen Bundesstaat Zustandsbeschreibungen geprägt, die bis heute bemüht werden: „unitarischer Bundesstaat“, „Politikverflechtung“ beziehungsweise „Politikverflechtungsfalle“, „Exekutivföderalismus“, „verkappter Einheitsstaat“, „verkorkster Bundesstaat“ und „Wettbewerbsföderalismus“.¹ Diese suggerieren eine Statik und Reformunfähigkeit der föderalen Ordnung. Der Politikwissenschaftler Gerhard Lehmbuch hat auf den Grundwiderspruch verwiesen, der zwischen solchen Metaphern und den hochgesteckten Reformforderungen besteht: „Geburtsfehler“ einer föderalen Ordnung ließen sich nun einmal – wenn überhaupt – ab einem bestimmten Alter nicht mehr beheben. Zudem lägen solchen Charakterisierungen die „Vorstellung einer pathologischen Abweichung von einem gesunden Normalzustand“ und damit ein Vergleich mit einem „Richtigkeistypus“ zugrunde.²

Als Grund für die wachsende Diskrepanz zwischen den Vorstellungen von Wissenschaft und Politik bezüglich der Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten in der scheinbar nicht enden wollenden Diskussion verweist ein Teil der Kritikerinnen und Kritiker auf eine vermeintliche Verrechtlichung des Diskurses. So würden innovative Reformansätze oft mit Blick auf ihre

¹ Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962; Fritz W. Scharpf, *Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (1985) 4, S. 323–356; ders./Bernd Reiserert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976; Fritz Ossenbühl, *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG*, Baden-Baden 1984; Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1993; Roland Lhotta, *Der „verkorkste Bundesstaat“: Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdiskussion*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24 (1993) 1, S. 117–132.

² Gerhard Lehmbuch, *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeiten und Wandel*, in: Arthur Benz/ders. (Hrsg.), *Föderalismus*, Wiesbaden 2002, S. 53–110, hier: S. 59.

Unvereinbarkeit mit der bestehenden Ordnung des Grundgesetzes sowie den Maßstäben der Karlsruher Verfassungsrechtsprechung vorschnell verworfen. Vertreterinnen und Vertreter aus der Verfassungspraxis beklagen hingegen vor allem die Realitätsferne diverser Reformvorschläge aus dem akademischen Raum. Hier steht insbesondere die Finanzwissenschaft in der Kritik, die unter Zugrundelegung rationaler Verhaltensannahmen der politischen Akteure Dezentralisierungsmodelle entwickelt, denen eine Nullpunkt-Hypothese zugrunde liegt.³ Mit einem Analogieschluss wird dazu das Verhältnis der Gliedstaaten in einem Bundesstaat mit einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbssituation verglichen, in der verschiedene Anbieter im Interesse der Bürgerinnen und Bürger um die Entwicklung der vermeintlich besten politischen Lösungsansätze buhlen.⁴ Voraussetzung für eine solche kompetitive Erbringung öffentlicher Leistungen in einem Bundesstaat ist die möglichst effiziente Verteilung der verfügbaren Finanzressourcen zwischen den Ebenen. Stillschweigend wird vorausgesetzt, dass eine grundlegende Neuordnung der staatlichen Aufgaben- und Kompetenzordnung unter allokativen Gesichtspunkten faktisch wie am Reißbrett möglich sei.⁵ Potenzielle Widerstände und Transaktionskosten im Zuge der politischen Umsetzung entsprechender Konzeptionen werden dabei selten in Betracht gezogen.

Auch in der Verfassungsrechtslehre sowie in Teilen der Politikwissenschaft wird ein fortbestehender Reformbedarf der föderalen Ordnung konstatiert und in einer eigentümlichen Ambivalenz nach wie vor an der Forderung nach einer grundlegenden Politikentflechtung festgehalten. Ein Trennföderalismus interstaatlichen Typs, wie er für die USA typisch ist, dient dabei oft explizit oder implizit als normatives Ideal, da alle Bundespartner

³ Vgl. André Kaiser, *Politiktheoretische Zugänge zum Föderalismus*, in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Bd. 1: *Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*, Heidelberg 2012, S. 165–178; Rüdiger Pohl, *Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit*, in: *Wirtschaftsdienst*, 55 (2005) 2, S. 85–92.

⁴ Vgl. Dieter Brümmerhoff, *Finanzwissenschaft*, München 2001⁸, S. 623 ff.

⁵ Vgl. Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München 2001⁴, S. 562.

in diesem Modell aufgrund klar definierter Kompetenzkataloge über je eigene autonome Gestaltungsspielräume verfügen.

Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass erste Evaluationen der Föderalismusreformen I und II durchwachsen ausfallen und auch die Erfolgsaussichten für die gegenwärtigen Bestrebungen zur Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern als bescheiden eingestuft werden. Der Grund für diese kritischen Bilanzen ist jedoch struktureller Natur: Die funktionale Aufgabenteilung, die charakteristisch für Föderalstaaten intrastaatlicher Prägung ist und in der Bundesrepublik dem Bund ein Vorrecht bei der Gesetzgebung und den Ländern nahezu ausschließliche Kompetenzen für den Gesetzesvollzug zuweist, macht eine Gewaltenschränkung unumgänglich. Denn eine Gesetzgebung ohne hinreichende Berücksichtigung der verwaltungstechnischen Implikationen dürfte selten problemadäquat sein. Der Bundesrat dient deshalb als Mitwirkungsorgan des Bundes, in dem die Länder ihre Verwaltungserfahrungen einbringen können. Politikverflechtung zwischen den Verfassungsebenen stellt somit ein konstitutives Merkmal moderner Bundesstaatlichkeit dar.¹⁶ Trotz dieser historisch und verfassungsrechtlich begründeten Rahmenbedingungen wird gerade der akademische Diskurs immer wieder durch Resignation hinsichtlich der vermeintlichen Reformunfähigkeit und -willingkeit der politisch verantwortlichen Akteure geprägt, die nicht selten in Unverständnis, Unmut und Häme umschlägt.

Unbeschadet dessen werden in der derzeitigen Finanzausgleichsdiskussion erneut wissenschaftliche Reformvorschläge erörtert, die zu einem Großteil schon in den vorangegangenen Verhandlungsrunden diskutiert und politisch verworfen wurden. Zu den „Klassikern“ zählen dabei Forderungen nach mehr Autonomie und Wettbewerb zwischen den Bundesländern, einer Länderneugliederung, einer Absenkung des Finanzausgleichsniveaus und der

¹⁶ Vgl. Arthur Benz/Jessica Detemple/Dominic Heinz, Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden 2015 (i. E.); Sabine Kropp, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden 2010; Henrik Scheller/Josef Schmid (Hrsg.), Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden 2008.

damit verbundenen Lockerung des bundesstaatlichen Haftungsverbands zwischen den Ebenen, eigenen Einnahmequellen der Länder in Form autonomer Besteuerungskompetenzen sowie etwaiger Zu- und Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie nach einer weiteren Verschärfung der Verschuldungsregeln – insbesondere auf Ebene der Länder und Kommunen.

Diese föderalen „Großentwürfe“ stehen in einem eigentümlichen Gegensatz zur europäischen Dauerkrise, deren Bewältigung zunehmend den innerstaatlichen Reformmodus in der Bundesrepublik prägt: ein kleinschrittiger, erratischer und technokratischer Ansatz, der zwar in der Finanz- und Haushaltspolitik permanente Anpassungsnotwendigkeiten auf nationaler und subnationaler Ebene verlangt, sich aber oft erstaunlich lautlos – weil vermeintlich „alternativlos“ – vollzieht, zumal die ganze Tragweite für das föderale Ordnungsgefüge nicht immer unmittelbar abschätzbar scheint oder Stabilisierungszielen untergeordnet wird. Zwar ist auch die Historie des deutschen Föderalismus durch eine erstaunliche Kontinuität inkrementeller Entwicklungsschritte geprägt. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass die Forderungen nach Stärkung der föderalen Autonomie in der deutschen Bundesstaatsdebatte in einem deutlichen Gegensatz zu den Bemühungen der EU stehen. Denn diese setzt zur Sicherung der eigenen Existenz auf eine immer weitere Vergemeinschaftung von Zuständigkeiten sowie eine Harmonisierung von Standards – gerade in den Bereichen Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Die Problematik der zwei kaum überbrückbaren Arenen im deutschen Bundesstaatsdiskurs ließe sich mit Verweis auf die natürliche Unvereinbarkeit zwischen wissenschaftlicher und politischer Rationalität leicht entkräften. Denn das konträre Streben nach einer „guten Ordnung“ der Wissenschaft einerseits und „pragmatischen Problemlösungen“ der Politik andererseits scheint seit jeher inkompatibel. Folgt man dieser Argumentation, wäre jedoch auch die geringe Resonanzfähigkeit wissenschaftlicher Reformvorschläge im politischen Raum zu akzeptieren. Eine Verwirklichung entsprechender Modelle ließe sich mithin allenfalls langfristig und schrittweise durch eine beständige Adressierung der Politik realisieren. Die geringe Anschluss-

fähigkeit zwischen wissenschaftlichem und politischem Diskurs ist jedoch unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten nicht unproblematisch: Hochgesteckte und durch modelltheoretische Annahmen gestützte Erwartungen in der Öffentlichkeit einerseits und kleinteilige politische Kompromisslösungen andererseits bergen die Gefahr, dass die für ein Gemeinwesen essenzielle „Legitimation durch Anerkennung“ erodiert. Umfragen zur Bedeutung der Bundesländer im Allgemeinen und einzelner *policies* in Länderzuständigkeit im Besonderen deuten auf solche Legitimationsverluste hin – ein Umstand, der angesichts der seit jeher ambivalenten Einstellungen der Deutschen zu ihrem Föderalismus nicht unproblematisch ist.⁷

„Erschöpfter Föderalstaat“

Die scheinbaren Inkonsistenzen der jüngeren Maßnahmen zur Reform der föderalen Ordnung lassen sich jedoch auch als Form politischer und wissenschaftlicher Orientierungslosigkeit deuten. Denn die zum Teil seit Jahrzehnten vorgetragenen Reformempfehlungen aus der traditionell stark normativ geprägten akademischen Debatte treffen in der Politik auf vermeintliche Beharrungskräfte und persistente Verteilungscoalitionen, die sich bisher allenfalls zu punktuellen Verfassungsänderungen durchringen konnten. Die beständigen Reformversuche, die Autonomie von Bund und Ländern zu stärken, ohne dass es bisher zu einer umfassenden Entflechtung der föderalen Kooperations- und Finanzierungsverbände zwischen den Ebenen gekommen wäre, prägen inzwischen eine Abfolge immer kleinteiligerer Reformsequenzen, die sich – in Anlehnung an einen für den deutschen Sozialstaat geprägten Begriff – mit dem Terminus vom „erschöpften Föderalstaat“ umschreiben ließe.⁸ Denn die sich permanent verändernden gesellschaftlichen Problemstrukturen verlangen offenbar geradezu nach ebenenübergreifenden und politikfeldspezifischen Kooperationslösungen, wie diverse arbeitsmarkt- und sozialpolitische

Reformen der jüngeren Vergangenheit zeigen. Dadurch wird jedoch ein grundlegender Zielkonflikt begründet. Denn die Versuche von Bund und Ländern, diesen gesetzgeberischen Pragmatismus mit Forderungen nach einer umfassenden Kompetenzentflechtung in der Föderalismusdebatte zu vereinbaren, führen dazu, dass Verfassungsreformen in immer kürzeren Abständen ihre eigenen Anpassungsreformen nach sich ziehen und auf diese Weise einen Reformmodus selbstreferenzieller Reproduktion hervorbringen.

Mit dem Begriff der „Erschöpfung“ wird dabei ein Mechanismus der Transformation von Politikfeldern beschrieben, die sich eigentlich durch Kontinuität und „eine hohe Beharrungstendenz gegenüber grundlegenden Veränderungen“ auszeichnen. Zwar stellt der Föderalismus an sich kein Politikfeld dar, da er den strukturellen Rahmen für nahezu alle Politikfelder bildet. Gleichwohl sind Fragen der föderalen Ordnung Gegenstand der Verfassungspolitik, die sich – ähnlich wie die Sozialpolitik – durch eine gegenüber „anderen Politikfeldern und der Ökonomie relativ autonome (verselbständigte), sektorale Konstellation von Akteuren, Interessenstrukturen und Machtverhältnissen“ auszeichnet. Tatsächlich sind Reformfragen der föderalen Ordnung in der Bundesrepublik im Wesentlichen Sache der Exekutiven von Bund und Ländern. Diese verfügen über politische und finanzielle Autonomie und stellten in der Vergangenheit eine vergleichsweise „homogene und konfliktarme Gruppe von Akteuren“ dar. Seit der Wiedervereinigung hat sich dies gewandelt. Ausdruck dessen sind nicht nur die gewachsenen Disparitäten in der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen alten und neuen Bundesländern, sondern auch die gestiegene parteipolitische Heterogenität, die die Koalitionsbildung vor allem auf Länderebene prägt und damit die Entscheidungsfindung im Bundesrat beeinflusst.

Darüber hinaus lassen sich auch in der Verfassungspolitik Formen der inhaltlichen und fiskalischen „Entautonomisierung“ beobachten. Denn durch den europäischen Integrationsprozess ist es nicht nur zu machtpolitischen Verschiebungen im föderalen Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern gekommen. Auch die politische Agenda sowie Debatten über normative Prinzipien der Staatstätigkeit werden zunehmend von exogenen Akteuren wie der EU bestimmt. In fiska-

⁷ Vgl. Thieß Petersen/Henrik Scheller/Ole Wintermann, *Public Attitudes towards German Federalism*, in: *German Politics*, 17 (2008) 4, S. 559–586.

⁸ Vgl. hier und für die folgenden Zitate Christine Trampusch, *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*, Frankfurt/M. 2009, insb. S. 18–26.

lischer Hinsicht erweist sich – spätestens seit der Föderalismusreform II – die in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegene Verschuldung aller gebietskörperschaftlichen Ebenen als Hypothek für deren autonome Politikgestaltung. Die eigentliche Erschöpfung, die sich in der Föderalstaatsdiskussion – ähnlich wie in der Sozialpolitik – beobachten lässt, „materialisiert sich als eine Dynamik von Problem- und Konfliktsequenzen, die wiederum Folge vergangener politischer Entscheidungen“ der involvierten Akteure sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der verfassungspolitische Reformaktivismus von Bund und Ländern möglicherweise Ausdruck einer schwindenden Handlungsfähigkeit ist, die durch Reformvorstellungen befördert wird, die zwar vordergründig auf eine Stärkung der Autonomie der bundesstaatlichen Ebenen abheben mögen, aber den sich wandelnden exogenen und endogenen Rahmenbedingungen nur noch bedingt Rechnung tragen.

„Entautonomisierung“ der Debatte

Am neuen haushaltspolitischen „Konsolidierungsparadigma“, das seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 sowohl die Rechtsetzung der EU als auch der Mitgliedsstaaten perpetuiert hat, lässt sich die „Entautonomisierung“ des Föderalismusdiskurses besonders anschaulich verdeutlichen. Die hinter diesen Maßnahmen stehende Vorstellung, dass solide Staatsfinanzen eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und der Realwirtschaft darstellen, bestimmt inzwischen auch die verfassungspolitische Agenda in einer Weise, dass ein eigenständiger Diskurs über föderale Leitbilder sowie eine „gute föderale Ordnung“ – im Sinne einer zeitgemäßen Verteilung von Zuständigkeiten und Ressourcen zwischen den Ebenen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme – kaum mehr geführt wird.¹⁹ Denn Kompetenzverteilungsfragen werden in der Bundesrepublik oft abstrakt und losgelöst von einzelnen Politikfeldern diskutiert.

Auch in der Finanzausgleichsdebatte ist die Frage „Wozu eigentlich Ausgleich?“ weitgehend durch ein *framing* ersetzt worden, dass

¹⁹ Vgl. Veith Mehde, Föderalismusbilder im Wandel – Rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie, in: Der moderne Staat, 5 (2012) 2, S. 443–458.

auf eine Begrenzung und Kontrolle der Umverteilung im Ausgleichssystem abhebt. Forderungen nach Kappungsobergrenzen, Konditionalitäten und degressiver Ausgestaltung von Zuweisungen im Länderfinanzausgleich einschließlich entsprechender Berichtspflichten zielen vordergründig auf eine Verbesserung der finanzpolitischen Planbarkeit für Bund und Länder, würden aber gleichzeitig die natürliche „Atmungsaktivität“ des bisherigen Ausgleichssystems einschnüren. Diese sorgt dafür, dass das Umverteilungsvolumen in Relation zur Entwicklung des jährlichen Steueraufkommens steigt beziehungsweise sinkt und die einzelnen Länder – gemäß ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit – begünstigt oder belastet. Bemerkenswert an diesen Forderungen ist jedoch, dass sie einem gänzlich anderen Diskurskontext entstammen: Ausgehend von den Beratungen zur Föderalismusreform II über die Begrenzung der öffentlichen Verschuldung und die Einführung der neuen Schuldenbremse, waren sie leitend für die europäischen Verhandlungen zum Fiskalpakt und sind von dort inzwischen auch in die Finanzausgleichsdebatte eingewandert.

Dass das finanz- und haushaltspolitische Konsolidierungsparadigma eine derartige Dominanz entfalten konnte, gründete nicht zuletzt in den akuten Gefährdungen, die von der Finanz- und Wirtschaftskrise ausgingen und die eine immer engere Taktung der regulatorischen Maßnahmen durch die EU und ihre Mitgliedsstaaten erforderlich machten. Die kurze Abfolge der diversen Krisenbekämpfungsmaßnahmen lässt sich als eine „negative Rückkoppelungsschleife“ deuten, die letztlich auch die „Entautonomisierung“ des Föderalismus- und Finanzausgleichsdiskurses in der Bundesrepublik befördert hat. Denn mit der Implementierung der Maßnahmen durch Überführung in nationales Recht gingen in der Bundesrepublik oft mehr oder minder offenkundige Folgewirkungen für die föderale Ordnung und ihre Finanzverfassung einher, die in absehbarer Zeit weitere Reformen nach sich ziehen werden: „Die negative Rückwirkung des Politikfeldes auf sich selbst bringt mit sich, dass Prozesse, in denen Präferenzen geformt und Konflikte um Macht und Interessen ausgetragen werden, das Politikfeld in eine Phase der Entautonomisierung treiben“.¹⁰

¹⁰ Vgl. Ch. Trampusch (Anm. 8), S. 22.

Wie sehr inzwischen die Funktionalität des Finanzausgleichssystems in den Fokus der Debatte gerückt ist, zeigen auch die Reformvorschläge, die vor allem auf eine Reduktion des Ausgleichsvolumens, mehr Anreizgerechtigkeit und Transparenz, geringere Streitanzahl einzelner Ausgleichsmechanismen sowie die Herstellung von mehr Kohärenz mit dem Maßstäbengesetz zielen.¹¹ Auf die dahinterstehenden Annahmen der ökonomischen Föderalismus­theorie stützte sich bereits der 2013 beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Normenkontrollantrag der Geberländer zur Prüfung der Vereinbarkeit des geltenden Finanzausgleichsgesetzes mit dem Grundgesetz. Mit den Zweckbestimmungen und Maßgaben des geltenden Verfassungsrechts sind solche modelltheoretischen Vorstellungen jedoch allenfalls bedingt vereinbar. Dass das Ausgleichssystem an sich keinen Selbstzweck erfüllt, sondern in seiner Einbettung als tragende Säule der bundesstaatlichen Finanzordnung und korrigierender Arm der originären Steuererlegung die politische Souveränität und autonome Gestaltungsfähigkeit der Bundesländer sicherzustellen hat, gerät bei solchen Begründungsversuchen immer wieder aus dem Blick. Die eigene Staatsqualität und ihren Gemeinwohl­auftrag können die Bundesländer erst ausfüllen, wenn sie über eine hinreichende Finanzausstattung verfügen. Dies gilt auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung insbesondere für die ostdeutschen Bundesländer.¹²

Negative Rückkoppelungsschleifen, bei denen sich „Problem- und Konfliktsequenzen“ aus vergangenen politischen Entscheidungen ergeben, können offenbar auch als Folge von (normativ inspirierten) Reformmaßnahmen auftreten, die sich in der politischen Praxis als problemunangemessen erweisen. Ein Beispiel ist das 2006 mit der Föderalismusreform I verabschiedete „Kooperationsverbot“ zwischen Bund und Ländern für den Bildungsbereich, das auf Kompetenzentflechtung und Wiederherstellung der Länderautonomie zielte. Schon kurz nach ihrem Inkrafttreten regte sich Kritik an dieser Regelung, da sie mit dem fachpolitischen Ziel, den Bildungs-

standort Deutschland zu stärken, kollidierte. Im Dezember 2014 wurde das Verbot deshalb – zumindest für den Hochschulbereich – wieder gelockert.

Ein zweites Beispiel bildet die derzeit geführte Debatte über die Investitionspolitik der öffentlichen Hand. Die 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse erweist sich immer mehr als weiteres Hemmnis für die ohnehin schwache Investitionstätigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden, da die im alten Artikel 109 des Grundgesetzes vorgesehene Bindung der Nettokreditaufnahme an die Höhe der Investitionen formal entfallen ist und fachpolitische Ausgabenentscheidungen mit Blick auf die im Stabilitätsrat vereinbarten Ziele zur Haushaltskonsolidierung zurückgestellt werden. Jahrzehntealte ökonomische und fiskalische Disparitäten im Nord-Süd- sowie im Ost-West-Vergleich könnten sich auf diese Weise weiter verfestigen.¹³ Nicht umsonst hat Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel eine Expertenkommission mit der Erarbeitung von Vorschlägen zur Stärkung der öffentlichen Investitionstätigkeit beauftragt. Die inzwischen vorliegenden Empfehlungen wie die Schaffung eines „Nationalen Investitionspaktes für Kommunen“, die Gründung einer von Bund und Ländern getragenen „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“, die Weiterentwicklung von „Öffentlichen Kooperationen“ oder die Schaffung eines öffentlichen Infrastrukturfonds des Bundes und der Länder dürften im Falle einer Realisierung die finanzpolitische Autonomie der einzelnen föderalen Ebenen eher beschränken und eine weitere Verflechtung fördern.¹⁴

Auch die von der Bundesregierung verstärkt propagierte Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur durch private Träger oder Public-private-Partnerships ist ein Beleg für die „Entautonomisierung“ der finanzpolitischen Reformdebatte: Denn letztlich sollen als Ausfluss einer normativen Idealvorstel-

¹¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 1/2015.

¹² Dass., Monatsbericht März 2015, S. 14–19.

¹³ Vgl. Karl Friedrich Bohler/Bruno Hildenbrand, Nord – Süd, in: Stephan Lessenich/Frank Nullmeier (Hrsg.), Deutschland – eine gesplante Gesellschaft, Frankfurt/M. 2006, S. 234–25; Wolfgang Förster, Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2014, in: Martin Junkernheinrich et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin 2015.

¹⁴ Vgl. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, Stärkung von Investitionen in Deutschland, Berlin 2015.

lung für die finanzföderale Ordnung vormals öffentliche Güter zu einem Objekt von Renditeorientierung und Entgeltspflicht für die Bürgerinnen und Bürger werden. Obwohl davon die grundlegende Frage tangiert wird, welche (sozial-integrativen) Funktionen der Bundesstaat und seine Glieder zukünftig eigentlich (noch) erfüllen sollen, wird sie im gegenwärtigen Reformdiskurs allenfalls punktuell erörtert – ganz abgesehen davon, dass die öffentliche Hand damit ureigene Gestaltungsspielräume aufgibt.

Perspektiven

Die Debatte zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung und ihrer Finanzverfassung sitzt seit geraumer Zeit in einer „Entflechtungsfalle“ fest.¹⁵ Denn Forderungen nach einer Kompetenzentflechtung von Bund und Ländern sind inzwischen – zusammen mit dem Schuldenabbau-Paradigma – zum Selbstzweck geworden und ersetzen eine Diskussion über föderale Leitbilder. Dass der föderalen Ordnung und der Finanzpolitik von Bund und Ländern inzwischen vornehmlich eine marktdienende Funktion zugeschrieben wird, unterstreicht diese inhaltliche „Entautonomisierung“ des Diskurses. Dies führt dazu, dass der sich ständig selbst perpetuierende Reformprozess – trotz des Diktums der Reformunfähigkeit – die Gestalt der föderalen Ordnung schleichend, aber grundlegend verändert. Nicht ohne Grund macht Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble einen Trend zum „kooperativen Zentralstaat“ aus, wobei das Problem weniger im Moment der scheinbar unvermeidlichen Kooperation zwischen den Ebenen zu sehen ist, als vielmehr in der Tatsache, dass Länder und Gemeinden immer wieder auf finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen sind, um grundlegende Aufgaben zu erfüllen.¹⁶

Da Kooperation offenkundig eine wesentliche Voraussetzung für die Anpassungsfähigkeit des deutschen Bundesstaates darstellt,

¹⁵ Arthur Benz, Föderalismusreform in der Entflechtungsfalle, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden 2008, S. 180–190.

¹⁶ Vgl. Jasper von Altenbockum, Zentralstaat oder Autonomie?, 11. 11. 2014, www.faz.net/harte-bretter-ueber-die-finanzbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern-13260502.html (31. 5. 2015).

scheint mit Blick auf einen Erhalt der Handlungsfähigkeit vor allem der Länder ein Hinterfragen der bisher leitenden föderalismus-theoretischen Grundannahmen notwendig. Als Anregung für ein grundsätzliches Nachdenken über Formen der ebenenübergreifenden Kooperation lohnt deshalb ein Blick auf die seit jeher konkordanzdemokratisch geprägte Schweiz.

Neben einer Aufgaben- und Kompetenzentflechtung zielte die jüngste große Finanzausgleichs- und Föderalismusreform auf eine Verbesserung der ebenenübergreifenden und horizontalen Kooperation auf Kantonsebene. In der Schweizer Bundesverfassung wurden dementsprechend Grundsätze zum Zusammenwirken von Bund und Kantonen normiert. So stellt Artikel 44 Absatz 1 ebenso einfach wie überzeugend fest: „Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen.“ Damit wird das, was in der Bundesrepublik so negativ als „Politikverflechtung“ konnotiert ist, sogar mit Verfassungsrang geadelt. Noch deutlicher wird in dieser Hinsicht Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung, der für den Konfliktfall vorsieht, dass „Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund (...) nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt“ werden. Mit diesem verfassungsrechtlichen Bekenntnis wird der Autonomieanspruch von Bund und Kantonen nicht aufgegeben, aber doch weithin sichtbar anerkannt, dass ein Föderalstaat ohne intergouvernementale Verhandlungselemente nicht auskommt.¹⁷ Normativ aufgeladenen Reformdebatten, in denen die Forderung nach einer generellen Aufgabenentflechtung ohne hinreichende Sachbezüge quasi als Selbstzweck im Mittelpunkt steht, wird so die Legitimationsgrundlage entzogen. Eine solche Form der Kooperation bedarf – wie beispielsweise die jeweils für vier Jahre zu bestimmenden Ausgleichstransfers in den Schweizer Finanzausgleichsverhandlungen – der institutionellen Absicherung und Verstetigung. Erst dann begegnen sich Bund und Länder auf Augenhöhe.

¹⁷ Vgl. A. Benz et al. (Anm. 6).

Sven Leunig

Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel im deutschen Föderalismus?

Die Föderalismusreform 2006 in Deutschland hat gezeigt, dass Föderalismus in der Tat ein „dynamisches System“¹ ist – offenbar

Sven Leunig

Dr. phil., geb. 1967; Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Lehrkraft für besondere Aufgaben am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiß-Straße 3, 07743 Jena. s.leunig@uni-jena.de

auch bei Verfassungsänderungen. Ziel der Reform war die Entflechtung der Kompetenzen zwischen beiden bundesstaatlichen Ebenen, um insbesondere den Bund wieder handlungsfähiger zu machen. Zugleich sollten, nicht nur als

Ausgleich für den Verlust von Mitwirkungsrechten der Länder über den Bundesrat, Kompetenzen auf die Landesebene (zurück)verlagert werden. Wenn dies innerhalb eines Bundesstaates geschieht, stellt sich für die Wissenschaft und die handelnden Politikerinnen und Politiker die Frage, an welchen Zielen beziehungsweise Kompetenzordnungsregeln diese Verlagerung sich orientieren sollte. Denn es wäre absurd, Kompetenzen zu verschieben, ohne davon auszugehen, dass sie auf der neuen Ebene sinnvoll angesiedelt sind.

In der Forschungsliteratur wird in diesem Zusammenhang fast ausschließlich auf das „Subsidiaritätsprinzip“ verwiesen, nach dem in Bundesstaaten allgemein und in Deutschland im Speziellen die Zuordnung von Kompetenzen zwischen den beiden föderalen Ebenen erfolgt. Eine genauere Betrachtung der einschlägigen Literatur ergibt, dass in der Forschung offenbar zwei verschiedene Vorstellungen von Subsidiarität vorherrschen. Im vorliegenden Beitrag wird zunächst der Forschungsstand hinsichtlich dieser beiden Verständnisse des Subsidiaritätsprinzips dargestellt, bevor anhand eines verfassungsrechtlichen und historischen Überblicks diskutiert wird, inwiefern

das Subsidiaritätsprinzip bei der Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat zu erkennen ist und im Zuge der Verfassungsgebung 1948/49 als Leitlinie der Kompetenzverteilung berücksichtigt wurde. Abschließen wird der Beitrag mit dem aus dieser Analyse zu folgernden Forschungsdesiderat.

Unbedingte und bedingte Subsidiarität

Die in der Verfassung verankerte „Verteilung hoheitlicher Macht auf mehrere Ebenen“² beziehungsweise die „Verteilung der Staatsaufgaben auf zwei Verantwortungsbereiche“³ ist typisch für einen Bundesstaat.⁴ Sinn der daraus resultierenden „eigenständigen Gestaltung autonomer Bereiche“⁵ ist die Wahrung der Identität beider Ebenen, insbesondere jedoch jener der Gliedstaaten. Üblicherweise wird in der rechts- wie in der politikwissenschaftlichen Forschung als Kompetenzverteilungsmuster in Bundesstaaten das Subsidiaritätsprinzip genannt, wobei sich zwei verschiedene Verständnisse dieses Prinzips herauskristallisieren. Diese werde ich im Folgenden als „unbedingtes“ und „bedingtes“ Subsidiaritätsprinzip bezeichnen.

Einige Autorinnen und Autoren sehen das Subsidiaritätsprinzip bereits dann gegeben, wenn es in einem Bundesstaat eine grundsätzliche Regelung gibt, dass prinzipiell die Gliedstaaten für die Erfüllung aller staatlichen Aufgaben zuständig sind. Aufgabenzuweisungen an die Bundesebene bedürften dann einer expliziten verfassungsrechtlichen Regelung. Demnach spräche bereits die Fest-

Den Mitgliedern des Forschungsseminars „Kompetenzverteilung im Bundesstaat“ im Wintersemester 2014/15 an der FSU Jena möchte ich sehr herzlich für ihre Mitwirkung bei der Recherche für diesen Beitrag und dessen Diskussion danken.

¹ Arthur Benz, Föderalismus als dynamisches System, Opladen 1985.

² Dirk Hanschel, Konfliktlösung im Bundesstaat, Tübingen 2012, S. 13, S. 11 ff.

³ Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 6, Heidelberg 2008³, Randnummer 257 ff.

⁴ Vgl. dazu auch Michael Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin 1977, S. 128.

⁵ Klaus Detterbeck, Idee und Theorie des Föderalismus, in: Wolfgang Renssch/ders./Stefan Schieren (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, München 2010, S. 31–52, hier: S. 31.

legung auf eine grundsätzliche Zuständigkeit der Länder für die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz. Tatsächlich ist darin eine solche allgemeine Regelung in Artikel 30 und, auf die Gesetzgebung bezogen, in den Artikeln 70 bis 74 zu finden.⁶

Neben diesem quasi „unbedingten“ Subsidiaritätsprinzip findet sich in der Literatur ein Verständnis, das die grundsätzliche Zuordnung bundesstaatlicher Kompetenzen an die Gliedstaaten mit deren Fähigkeit verknüpft, die ihnen zugeordneten Kompetenzen bewältigen zu können. „Allgemein gesprochen liegt jeder vernünftigen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung das Subsidiaritätsprinzip zugrunde, (...) wonach alles, was die untere Einheit erledigen kann, bei dieser bleibt.“⁷ Die damit auch von Teilen der Forschung als entscheidend – und in ihrer näheren Bestimmung als höchst problematisch – wahrgenommene Bedingung für das Vorliegen des Subsidiaritätsprinzips ist hier also die *Fähigkeit* zur Aufgabenerfüllung.

Diese Bedingung wird in unterschiedlicher Weise umschrieben. So formuliert etwa der Philosoph Julian Nida-Rümelin, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip werde „nur das auf die nächsthöhere Ebene verlagert (...), was von der unteren Ebene nicht adäquat zu bewältigen ist“.⁸ Die Bedingung der Fähigkeit wird hier also durch das zusätzliche Kriterium der angemessenen Aufgabenerfüllung präzisiert beziehungsweise relativiert. Ähnlich formuliert die Juristin Ines Härtel, es sei „gerade auch eine Frage der Effizienz, die Aufgabenerfüllung derjenigen Ebene zu überlassen, die dazu am besten in der Lage ist. Das bedeutet in der Regel, erst dann eine ‚Hochzoning‘ vorzunehmen, wenn die untere Ebene die Aufga-

⁶ Vgl. in diesem Sinne dies., Einleitung/Föderalismus, in: ebd., S. 1–30, hier: S. 4; Joachim Sanden, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2005, S. 594, S. 1059; Adolf Süsterhenn, Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 1966/67, Münster 1967, S. 227–233, hier: S. 232.

⁷ Christian Starck, Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. 1: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Wiesbaden 2012, S. 41–55, hier: S. 46.

⁸ Julian Nida-Rümelin, Philosophische Grundlagen des Föderalismus, in: ebd., S. 145–164, hier: S. 160.

be im gesamtstaatlichen Interesse nicht und der Bundesstaat sie gleichzeitig besser erfüllen kann“.⁹ In diesem Sinne fordert auch der Rechtswissenschaftler Dirk Hanschel, dass „nur solche Aufgaben von der höheren Kompetenzebene wahrgenommen werden (sollen), die nicht ebenso gut oder besser von der niedrigeren Ebene erfüllt werden können“.¹⁰

Durchaus im gleichen Sinne argumentiert der Politikwissenschaftler Roland Sturm: Subsidiarität bedeute im Föderalismus, „dass der Zentralstaat nur dann Aufgaben übernimmt, wenn die Gliedstaaten durch deren Wahrnehmung überfordert sind und der Aufgabenwahrnehmung durch die bundesstaatliche Ebene zustimmen“.¹¹ Mit der Zustimmung der unteren Ebene zum Kompetenztransfer fügt er also der inhaltlichen Bedingung eine prozedurale hinzu. Damit verdeutlicht er auch hinsichtlich der inhaltlichen Bedingung, dass es der Einschätzung der (einzelnen) Gliedstaaten überlassen bleiben muss, ob sie sich einer Aufgabe nicht mehr gewachsen sehen. Ebenso wie das Zustimmungserfordernis soll dies zweifellos verhindern, dass die Bundesebene aus womöglich nicht sachgerechten Erwägungen heraus Kompetenzen an sich zieht. Wie das Beispiel des anfänglichen Beharrrens der deutschen Länder auf das Kooperationsverbot im Bildungsbereich zeigt, kann allerdings auch von den Gliedstaaten nicht immer vermutet werden, dass diese sich bei ihrer Einschätzung allein von sachgerechten Überlegungen leiten lassen.

In der Literatur scheint die Vorstellung eines bedingten Subsidiaritätsprinzips zu überwiegen. Ebenso findet es im Übrigen auch auf europäischer Ebene Anwendung. Nach Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) wird die Union nur tätig,

⁹ Ines Härtel, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder, in: ebd., S. 527–610, hier: S. 531, ähnlich auch S. 567. Allerdings scheint sie Subsidiarität nur einige Zeilen weiter eher im unbedingten Sinne zu verstehen, wenn sie ausführt, diese konkretisierere sich im Grundgesetz „in der Grundverteilungsregel des Art. 30 GG in Verbindung mit Art. 70 Abs. 1 GG sowie in der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG“, wobei die ersten beiden Artikel ja gerade keine Bedingung für die Zuordnung von Kompetenzen zu einer der beiden Ebenen nennen, sondern grundsätzlich fordern, diese der Landesebene zuzuordnen.

¹⁰ D. Hanschel (Anm. 2), S. 21, ähnlich auch S. 61, wobei er dort „besser“ mit „effektiver“ übersetzt.

¹¹ Roland Sturm, Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden 2010², S. 12.

Die konkurrierende Gesetzgebung im Grundgesetz

Artikel 72

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

(...)

Artikel 74

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

(...)

4. das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer;

(...)

7. die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht);

(...)

11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe,

(...)

13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;

(...)

15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft;

(...)

19a. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze;

20. das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie den Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz;

(...)

22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;

(...)

25. die Staatshaftung;

26. die medizinisch unterstützte Erzeugung menschlichen Lebens, die Untersuchung und die künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen, Geweben und Zellen;

(...)

„sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr aufgrund ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“.

Zentrale Schwierigkeit bei der Beantwortung der Frage, inwieweit das Subsidiaritätsprinzip in Deutschland nun tatsächlich Anwendung bei der Kompetenzverteilung gefunden hat, bleibt die Operationalisierbarkeit dieses Konzepts – vor allem, wenn das bedingte Subsidiaritätsprinzip der Ausgangspunkt ist. Dieses Problem ergibt sich freilich nicht nur aus der retrospektiven Betrachtung und dürfte sich seinerzeit ebenso den Verfassungsgebern gestellt haben: Aufgrund welcher Indikatoren könnte angenommen werden, dass eine bestimmte Materie vom Bund besser, effektiver zu erledigen sei? Diesbezüglich bleiben die gefundenen Aussagen zum Subsidiaritätsprinzip sehr vage. Insofern haben die folgenden Ausführungen eine doppelte Funktion: Zunächst soll geklärt werden, inwieweit sich das Subsidiaritätsprinzip bei der Kompetenzverteilung im Grundgesetz wiederfindet. Daraus könnten sich zugleich Hinweise auf die gesuchten Indikatoren des Subsidiaritätsprinzips ergeben.

Subsidiarität im Grundgesetz

Abgesehen von der direkten Erwähnung des Grundsatzes der Subsidiarität in Artikel 23 über das Verhältnis der Kompetenzen des Gesamtstaates zu denen der EU ist das Subsidiaritätsprinzip im Grundgesetz in Artikel 72 über die konkurrierende Gesetzgebung zu finden. Wie bereits erwähnt, ist das unbedingte Subsidiaritätsprinzip ansonsten nur insofern zu erkennen, als in Artikel 30 des Grundgesetzes festgelegt wird, dass alle staatlichen Aufgaben von den Ländern erfüllt werden, solange das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. Dasselbe legen die Artikel 70 und 83 für die Gesetzgebung beziehungsweise die Gesetzesausführung fest. Auch wenn diese Festlegungen anderes suggerieren und der Bund gemäß den Artikeln 71 und 73 des Grundgesetzes nur über geringe ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen verfügt – faktisch sind mit den Bestimmungen insbesondere der Artikel 72 und 74 den Ländern fast alle Teile der materiellen Gesetzgebung entzogen. Diese unterwerfen den weit überwiegenden Teil der Rechtsmaterien der konkurrierenden Gesetzgebung: Den Ländern obliegt immer dann die Gesetzgebung, wenn und solange der Bund nicht selbst tätig geworden ist (*Kasten*).

Seit der Föderalismusreform 2006 kann der Bund laut Artikel 72 Absatz 2 in etwa der Hälfte der aufgezählten Bereiche nur dann tätig werden, wenn eine Notwendigkeit dazu besteht. Im Zuge der Föderalismusreform wurde den Ländern zudem die Möglichkeit zur Abweichung in einigen Feldern eingeräumt, die nicht dieser sogenannten Erforderlichkeitsklausel unterliegen. Schließlich kann der Bund laut Artikel 71 den Ländern selbst im Bereich seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz die Möglichkeit zur Rechtsetzung einräumen. All dies klingt zunächst durchaus „länderfreundlich“. Insbesondere der Umstand, dass der Bund in vielen Kompetenzbereichen der konkurrierenden Gesetzgebung einer Erforderlichkeitsklausel unterworfen ist, stellt überdies zweifellos eine Ausprägung des bedingten Subsidiaritätsprinzips dar.¹²

Allerdings wurde hier vom Verfassungsgeber keine abschließende Verteilung der Kompetenzen vorgenommen, sondern festgelegt, dass im Einzelfall entschieden werden müsse, welche Ebene die Kompetenz jeweils wahrnimmt. Die Art der Bedingung, die hier formuliert wurde, erinnert durchaus an das Subsidiaritätsprinzip: Laut Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes ist der Bund nur dann berechtigt, seine Kompetenz wahrzunehmen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Implizit könnte dies also in der Tat so verstanden werden, dass der Bund nur dann tätig werden darf, wenn eine Regelung durch die Länder nicht sinnvoll wäre, mithin diese die ihnen prinzipiell zugewiesene Kompetenz im Einzelfall nicht genauso gut oder besser als der Bund wahrnehmen könnten – was letztlich dem Grundgedanken des bedingten Subsidiaritätsprinzips entspräche. Angenommen wurde dabei vom Verfassungsgeber, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit sei grundsätzlich ein Ziel, von dem stets angenommen werden könne, dass es besser durch Bundes- als durch Landesgesetzgebung erreicht werden könne.

Bis 1994 enthielt Artikel 72 Absatz 2 eine Formulierung, die noch deutlicher den Gedanken der bedingten Subsidiarität zum

Ausdruck brachte. Diese lautete, es bestehe dann ein Bedürfnis nach bundeseinheitlichen Regelungen, wenn „eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann.“ Hier findet sich also die Bedingung der „Wirksamkeit“ wieder, die durchaus mit „Adäquatheit“ übersetzt werden könnte.

Die Geschichte des Artikels 72 Absatz 2 macht deutlich, wie schwierig seine Anwendung war. In der Praxis erkannte der Bund nämlich in einer Vielzahl von Fällen das Bedürfnis (und später: das Erfordernis) einer eigenen Gesetzgebung – und seine Sichtweise wurde vom Bundesverfassungsgericht bis nach der Jahrtausendwende fast ausnahmslos bestätigt. Damit war den Ländern die Gesetzgebung in den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung also faktisch entzogen, und der Bund räumte seinerseits den Ländern auch im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung kaum Handlungsoptionen ein. Im Laufe der Jahrzehnte hat der Bund den Ländern auch bei der Ausführung der Bundesgesetze – jener Bereich, der nach allgemeiner Ansicht weitgehend den Ländern vorbehalten war – immer stärkeren Einfluss genommen. Nicht nur wurden sukzessive mehr Bundesoberbehörden in jenen Sektoren eingerichtet, in denen nach den Artikeln 86 und 87 des Grundgesetzes eine unmittelbare Bundesverwaltung vorgesehen ist. Auch die in Artikel 85 geregelte Bundesauftragsverwaltung wurde mehr und mehr ausgedehnt.

Noch deutlicher wurde die Unitarisierungstendenz bis zur Föderalismusreform 2006 bei den Verfahren, mit denen die Länder Bundesgesetze ausführen sollten. Der Normalfall sollte die Ausführung der Bundesgesetze in landeseigener Verwaltung sein, bei welcher der Bund sich auf die Rechtsaufsicht beschränkte. Artikel 84 des Grundgesetzes, der diese landeseigene Verwaltung regelte, sah jedoch bis 2006 eine „Öffnungsklausel“ zugunsten des Bundes vor: Mit Zustimmung des Bundesrates konnte der Bund in diesem Bereich in einem Gesetz auch dessen Ausführung bestimmen – wovon er ausgiebig Gebrauch machte. Nunmehr können die Länder von einer solchen Regelung durch den Bund abweichen, sofern dieser die Ausführungsbestimmungen nicht mit Zustimmung des Bundesrates „abweichungsfest“ gemacht hat. Allerdings darf Letzteres laut Artikel 84 Ab-

¹² So beispielsweise D. Hanschel (Anm. 2), S. 80.

satz 1 nur „in Ausnahmefällen“ geschehen, wenn ein besonderes Bedürfnis nach bundes einheitlicher Regelung besteht.¹³

Das bedingte Subsidiaritätsprinzip ist also als Gestaltungsprinzip zur Regelung der konkreten Ausübung von Kompetenzen im Grundgesetz erkennbar. Inwieweit es auch bei der ursprünglichen Zuteilung von Kompetenzen im Sinne eines Strukturprinzips Anwendung gefunden hat, lässt sich nur aus den Äußerungen der Verfassungsgeber beziehungsweise des verfassungsändernden Gesetzgebers herleiten.¹⁴

Subsidiarität bei der Verfassungsgebung

Die Auswertung der Protokolle des Parlamentarischen Rates beziehungsweise des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee aus den Jahren 1948/49 zeigt, dass die Beratungen jener Ausschüsse, die sich mit der Kompetenzzuordnung für Bund und Länder befassten, nicht explizit Bezug auf das Konzept der Subsidiarität nahmen. Gleichwohl sind auch hier gewisse gedankliche Verbindungen zum Subsidiaritätsprinzip zu erkennen, die letztlich auch die oben genannten Bedingungen in Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes erklären.

Leitgedanke der Mitglieder beider Gremien war offenbar die Sorge um die Rechtseinheit im späteren Bundesgebiet, was zunächst dem Kernelement der Subsidiarität zuwiderläuft. Bei der Gesetzgebung hätte die Wahrnehmung einer Rechtsetzungsbefugnis durch die Länder gerade die Folge gehabt, dass im Bundesgebiet unterschiedliches Recht gesetzt worden wäre – zumindest dann, wenn die Länder sich nicht untereinander auf gleichlautende Gesetze verständigt hätten, was wiederum dem Kerngedanken der Subsidiarität, ja des Föderalismus

an sich, widersprochen hätte. Rechtseinheit lässt sich zweifellos am umfassendsten in einem Einheitsstaat verwirklichen. Insofern waren die Verfassungsgeber, obgleich von Landesparlamenten entsandt, hochgradig „antiföderalistisch“ eingestellt, als sie aufgrund der hohen Bedeutung, die sie der Rechtseinheit beimaßen, dem Bund durch die konkurrierende Gesetzgebung einen enormen Katalog an Gesetzgebungskompetenzen zuordneten.¹⁵ Dies fiel jedoch auf den ersten Blick nicht auf – denn Kernprinzip der konkurrierenden Gesetzgebung war auch damals, dass diese „eigentlich“ den Ländern vorbehalten blieb und der Bund – bis zur Föderalismusreform 2006 noch in allen Materien des Artikels 72 Absatz 2 – nur „unter Auflagen“ tätig werden durfte. In diesen findet sich, wie oben erwähnt, das Subsidiaritätsprinzip durchaus wieder.

Jedenfalls bestand unter den Fraktionen kaum Dissens über den Umfang der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, wobei man sich auch auf die ebenfalls schon sehr „bundesfreundlichen“ Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung beziehen konnte.¹⁶ Dass es Bereiche gebe, „für die ihrem Charakter nach eine Zuständigkeit des Landes ohnehin ausscheidet“,¹⁷ wurde ohne Diskussion angenommen, wobei in diesem Zusammenhang explizit die Außenpolitik, die Staatsangehörigkeit und das Münzwesen genannt wurden. Nur zu wenigen Kompetenzregelungen lassen sich in den Dokumenten des Konvents und des Parlamentarischen Rates nähere Begründungen finden. Insofern ist dem Politikologen Karlheinz Nicaulß zuzustimmen, wenn er im Parlamentarischen Rat generell „zentralistische Tendenzen“ ausmacht.¹⁸

¹³ Es ist wohl kein Zufall, dass hier wiederum die „Bedürfnisklausel“ des bis 1994 geltenden Art. 72 Abs. 2 GG anklingt. Allerdings wird an dieser Stelle, anders als bei Art. 72 Abs. 2 GG a. F., nicht näher bestimmt, wann dieses Bedürfnis besteht.

¹⁴ Zur Verwendung der Termini Gestaltungs- und Strukturprinzip vgl. Rudolf Hrbek, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Bedeutung und Wirkung nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (EZFF) (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden 2000, S. 510–531, hier: S. 513 f.

¹⁵ Vgl. Stefan Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht – Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen 1998, S. 405 f.

¹⁶ Vgl. Karlheinz Nicaulß, Der Weg zum Grundgesetz – Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949, Paderborn 1998, S. 288. Dies galt laut der Politikwissenschaftlerin Angela Bauer-Kirsch bereits ebenso für den Herrenchiemseer Konvent, vgl. dies., Herrenchiemsee. Wegbereiter des Parlamentarischen Rates, Bonn 2005, S. 103 f.

¹⁷ Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, Boppard 1981, S. 247.

¹⁸ Vgl. K. Nicaulß (Anm. 16), S. 290.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Argumentation des FDP-Finanzexperten Herrmann Höpker-Aschoff, der etwa einen Einfluss der einzelnen Länder auf die Höhe der Einkommen- und Vermögensteuer ablehnte, weil „Standortverschiebungen“ in der Wirtschaft zu befürchten seien.¹⁹ Aber auch die Arbeitnehmerseite zeigte sich in dieser Frage nicht sehr föderalistisch: Der DGB hielt unterschiedliche Steuerabzüge bei Löhnen und Gehältern und damit verschiedene Nettolöhne in denselben Industriezweigen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht für tragbar.²⁰ Härtel hält denn auch fest, dass der Verbleib etwa des Kulturbereiches bei den Ländern vornehmlich traditionelle Gründe gehabt habe – Bildung war „schon immer“ Aufgabe der Länder gewesen, im Kaiserreich ebenso wie in der Weimarer Republik.²¹

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass das Subsidiaritätsprinzip während der Beratungen über das Grundgesetz keine nennenswerte Rolle bei der Kompetenzverteilung im Bundesstaat gespielt hat. Dass ein großer Teil der Gesetzgebung der Bundesebene zugeordnet wurde, wurde vielmehr hauptsächlich mit den Bedingungen der Nachkriegszeit begründet, die ein einheitliches Handeln etwa beim Wiederaufbau und dazu auch eine übergreifende Rechtsetzung erforderlich machten. Auch Grundgesetzänderungen der folgenden Jahrzehnte liefen stets auf eine weitere Verlagerung von Kompetenzen auf den Bund hinaus, wobei deren Notwendigkeit stets mit Effizienz begründet wurde.²² Erst mit der Föderalismusreform 2006 gab es eine nennenswerte Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Länder. Fraglich bleibt allerdings, ob diese Neuverteilung in der vorgenommenen Weise tatsächlich gerechtfertigt gewesen ist.²³

¹⁹ Ebd. S. 296.

²⁰ Ebd. S. 291.

²¹ Vgl. I. Härtel (Anm. 9), S. 604.

²² Vgl. Edin Šarčević, Das Bundesstaatsprinzip: Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes, Tübingen 2000, S. 188. Auch bei der Reformdiskussion der Kataloge der Art. 74 und 75 GG in den späten 1990er Jahren seien Argumentationsfiguren des Subsidiaritätsprinzips nicht erkennbar gewesen.

²³ Vgl. dazu Sven Leunig, Zur Neuverteilung von Kompetenzen bei bundesstaatlichen Verfassungsänderungen am Beispiel der deutschen Föderalismusreform I (2006), in: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2015, Baden-Baden (i. E.).

Ein Heranziehen des Subsidiaritätsprinzips für die Beantwortung dieser Frage besäße wenig historische oder materiellrechtliche Rechtfertigung: Ungeachtet der fortwährenden Behauptung einer prominenten Rolle des Subsidiaritätsprinzips für die Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat in Politik und Wissenschaft lässt sich diese für die Entstehung des Grundgesetzes ebenso wenig nachweisen wie im Text selbst – mit Ausnahme des Artikels 72 Absatz 2.

Gleichwohl scheint es weiterhin geboten, über die möglichen Elemente eines Maßstabs für die vernünftige Kompetenzverteilung im Bundesstaat nachzudenken. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Bildungspolitik. Wie oben erwähnt, wurde deren Verbleib auf der Landesebene 1948/49 im Wesentlichen historisch begründet – beziehungsweise mit dem „schlagenden“ Argument, den Ländern verblieben bei einer Verlagerung dieser Kompetenz auf die Bundesebene praktisch keine nennenswerten Gesetzgebungskompetenzen mehr, ergo müsse sie weiterhin ihnen obliegen, um sie nicht zu föderalistischen „Kaisern ohne Kleider“ zu machen. Erst mit der verstärkten Hinwendung zum Wettbewerbsprinzip als tragende Säule des deutschen Föderalismus wurde in den vergangenen Jahren der Verbleib der Bildungspolitik auf Landesebene auch sachlich begründet: Die Länder sollten, so der Gedankengang, etwa um das „beste“ Schulmodell miteinander wetteifern. Woran dessen Qualität allerdings gemessen werden soll, bleibt weiterhin unklar. Hinzu kommt, dass fortwährende Änderungen der Schulsysteme in den 16 Ländern auf Kosten der Schülerinnen und Schüler gehen, insbesondere dann, wenn sie von einem Bundesland ins andere wechseln.

Wie könnte also eine „anwenderfreundliche“ und überprüfbare Norm zur Verteilung von Kompetenzen innerhalb eines Bundesstaates aussehen? Auf den ersten Blick könnte es sinnvoll sein, nach der Finanzierbarkeit einer bestimmten Materie zu fragen. Denkt man beim Beispiel der Bildungspolitik etwa an die geforderte Inklusion, so hört man allenthalben die Klage der Schulen, sie seien finanziell nicht ausreichend ausgestattet. Die Kultusministerien sehen dies zwar prinzipiell ein, verweisen aber ebenfalls auf

ihre leeren Haushaltskassen. Wäre dies also ein Argument für die Übertragung der Bildungspolitik auf den Bund? Letztlich nicht, denn genauso könnte gefordert werden, die Länder durch den Bund mit ausreichenden Mitteln auszustatten, wie dies gegenwärtig etwa im Bereich der Flüchtlingsversorgung geschehen soll.

Ebenso problematisch scheint der auch im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip immer wieder diskutierte Maßstab der Effizienz. Da die Fähigkeit, eine Aufgabe effizient zu erledigen, jedoch nicht selten mit den finanziellen Möglichkeiten verknüpft ist, scheint auch dieses Prinzip in der Anwendung problematisch – ganz abgesehen davon, dass unklar ist, was unter Effizienz zu verstehen ist.

Am sinnvollsten wäre es wohl, nach der allgemeinen Sachgerechtigkeit einer Kompetenzverteilung zu fragen. Sachgerecht wäre die Zuordnung einer Kompetenz an die Länder zum Beispiel dann, wenn im zu verteilenden Regelungsbereich Gruppen von Menschen, juristische Personen oder aber Gegebenheiten betroffen sind, die nur in einem Bundesland anzutreffen sind beziehungsweise sich in einigen oder mehreren Gliedstaaten deutlich voneinander unterscheiden – man denke etwa an die Küstenländer oder generell an die Grenzregionen. Insbesondere Letztere haben aufgrund ihrer Lage spezifische Eigeninteressen, wie beispielsweise die gegenwärtige Diskussion über die Einführung einer PKW-Maut zeigt. In diesem Fall spräche die größere räumliche wie inhaltliche Nähe des Landesgesetzgebers zu den Betroffenen für einen Verbleib der Kompetenz auf Landesebene. Es ist davon auszugehen, dass der Landesgesetzgeber in einer solchen Konstellation über eine größere Sachkompetenz verfügt als der Bundesgesetzgeber. Will man hingegen einen „Wettbewerb“ um die bestmögliche Lösung in einem Politikfeld, so dürften die Bedingungen in diesem Bereich zwischen den Bundesländern gerade nicht signifikant voneinander abweichen, um die Wettbewerbsbedingungen nicht zu verzerren. Es wäre dann eine politische Entscheidung, ob man ein bestimmtes Politikfeld für einen solchen Wettbewerb für geeignet hielte oder nicht.

Alexander Hoppe · Johannes Müller Gómez

Wege aus der Legitimitätskrise: Chancen eines europäischen Föderalismus

Das politische System der EU befindet sich seit einigen Jahren in einer schwerwiegenden Krise. Beginnend mit der Banken- und Staatsschuldenkrise haben sich anfänglich vor allem ökonomische Schwierigkeiten zu einer Krise des politischen Systems entwickelt, für die nach Lösungen gesucht wird. Vor diesem Hintergrund scheint eine grundlegende Debatte über die Neuordnung des politischen Systems der EU dringend geboten. Mit Blick auf die zunehmende EU-Skepsis in der Bevölkerung entziehen sich politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger allerdings oft dieser Diskussion. Die Angst vor einem europäischen Superstaat hat sich mittlerweile zu einem Schreckgespenst entwickelt, dessen sich euroskeptische Parteien in Wahlkampfzeiten gern bedienen. Gleichzeitig mehren sich aber auch Stimmen für eine Föderalisierung der Union. Die Schaffung eines europäischen Bundesstaates mit dem Europäischen Parlament als zentrale Institution würde die demokratische Legitimität sowie die Handlungsfähigkeit der EU steigern, so das Argument.¹

Angesichts der aktuellen Krise und der Notwendigkeit einer Debatte über die *finalité* des europäischen Integrationsprozesses werden wir in diesem Beitrag mögliche Wege der zukünftigen Ausgestaltung des politischen Systems der EU aufzeigen. Basierend auf zwei Idealtypen diskutieren wir, inwie-

Alexander Hoppe

M.Sc., M.A., geb. 1987; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean Monnet Lehrstuhl der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Straße 6, 50931 Köln. alexander.hoppe@uni-koeln.de

Johannes Müller Gómez

M.A., geb. 1987; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean Monnet Lehrstuhl (s. o.). johannes.mueller-gomez@uni-koeln.de

weit sich bestimmte Elemente föderaler Systeme für die EU eignen beziehungsweise als gewinnbringend erweisen könnten.

Zwei Föderalismusmodelle

Theoretisch ist der Föderalismus als politisches Organisationsprinzip mittlerweile in viele verschiedene Unterarten gegliedert. Er lässt sich dennoch auf zwei Hauptmerkmale reduzieren: Zum einen führt der Föderalismus „ein bestimmtes Ausmaß an Einheit von hinsichtlich spezifischer Merkmale (ethnische, sprachliche, religiöse, soziokulturelle) unterschiedlichen Teilen, die ein bestimmtes Maß an Eigenständigkeit behalten“, herbei; zum anderen zeichnet sich ein föderales System durch horizontale und vertikale Gewaltenteilung aus.[¶] Im Folgenden stützen wir uns auf zwei von den Politikwissenschaftlern Rainer-Olaf Schultze und André Kaiser entwickelte Idealtypen des Föderalismus: das „auf funktionaler Aufgabenverteilung und Gewaltenschränkung aufbauende Modell des intrastaatlichen Föderalismus“ (Verbundföderalismus) und das „auf Gewaltentrennung aufbauende (...) Modell des interstaatlichen Föderalismus“ (dualer Föderalismus).[¶] Diese beiden Modelle unterscheiden sich sowohl in ihrer institutionellen Ausgestaltung als auch in ihrer grundlegenden Motivation.

Der Verbundföderalismus basiert auf dem Grundgedanken der Gewaltenschränkung. Das Ziel ist hierbei eine funktionalistische Verzahnung der Gewalten zwischen den verschiedenen Ebenen der Regierungsmacht. Dabei „geht es nicht um die Trennung, das Gegeninander und die wechselseitige Kontrolle der staatlichen Institutionen“. [¶] Dem entgegen steht

[¶] Vgl. Jürgen Habermas, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, in: *Social Europe Report*, Oktober 2013, S. 4–13, <http://socialeurope.eu/wp-content/uploads/2013/10/eBook.pdf> (25. 5. 2015).

[¶] Rudolf Hrbek, *Föderalismus sui generis – der Beitrag des Konvents zur Verfassungsstruktur der erweiterten EU*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 1 (2003) 3, S. 430–446, Zitat S. 435.

[¶] Rainer-Olaf Schultze, *Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 21 (1990) 3, S. 480; für die Begriffe des Verbund- und dualen Föderalismus vgl. André Kaiser, *Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform*, Frankfurt/M.–New York 2002, S. 150.

[¶] R.-O. Schultze (Anm. 3), S. 481.

der duale Föderalismus, dessen gewaltenteiliger Charakter vor allem dem Ziel der Verhinderung unitaristischer, zentralisierender Tendenzen dient und einen starken Fokus auf die Autonomie der einzelnen Ebenen legt. Dieser Unterschied in den logischen Voraussetzungen beider Föderalismusmodelle bedingt Differenzen in der Kompetenz- und Ressourcenverteilung sowie in der Beziehung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Beide Modelle unterscheiden sich in jeweils fünf institutionellen Hauptmerkmalen (*Tabelle*).

Das politische System der EU entspricht mehr dem verbundföderalen als dem dualen Modell.[¶] Bezogen auf die Legitimität der EU und ihres politischen Handelns ergeben sich daraus gewisse Probleme, die wir im Rahmen dieses Beitrags identifizieren und zu welchen wir Lösungsvorschläge diskutieren werden.

Klare Kompetenztrennung

In der EU ist die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedsstaaten und Union durch die Artikel 3 bis 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) geregelt. In den fünf Bereichen Zoll, Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes, Währungspolitik im Euroraum, Fischerei und Handelspolitik ist die Union ausschließlich zuständig; in 13 Bereichen teilen sich Union und Mitgliedsstaaten die Kompetenzen, wie etwa in Umwelt- und Verbraucherschutzfragen; ferner ist die Union für „Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedsstaaten“ in sieben weiteren Bereichen zuständig,[¶] beispielsweise in der Industrie- und Kulturpolitik. Eine Besonderheit in der Kompetenzverteilung innerhalb der EU ist die sogenannte Flexibilitätsklausel: Artikel 352 AEUV legt fest, dass die Befugnisse der Union über das vertraglich Festgelegte hinaus erweitert werden können, sollte eine Anstrengung der Union erforderlich werden, „um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen“. Zudem ermöglicht die so-

[¶] Vgl. Fritz W. Scharpf, *The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, in: *Public Administration*, 66 (1988) 3, S. 243; Robert Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Oxford 2009.

[¶] Artikel 6, AEUV.

Tabelle: Institutionelle Hauptmerkmale des Verbund- und dualen Föderalismus

Verbundföderalismus	Dualer Föderalismus
Keine klare Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen	Klare Kompetenztrennung zwischen den verschiedenen Ebenen
Funktionale Kompetenzverteilung: Meist liegen die Gesetzgebungskompetenzen beim Bund und die Verwaltungskompetenzen bei den Gliedstaaten	Kompetenzverteilung nach Politikfeldern: Bund und Gliedstaaten gestalten und verwalten die jeweils ihnen zugeordneten Politikfelder komplett eigenständig
Zentrale Einnahme finanzieller Ressourcen	Getrennte Steuererhebung von Bund und Gliedstaaten
Starke intrastaatliche Beteiligung der Gliedstaaten(-Regierungen) an der Bundespolitik; oft erheblicher Einfluss der Gliedstaaten über die zweite Kammer des Parlaments	Keine zwingende Notwendigkeit einer inhaltlichen Beteiligung der einzelnen Gliedstaaten an der Bundesgesetzgebung; Direktwahl der Mitglieder der gegebenenfalls existierenden zweiten Parlamentskammer
Hohe Bereitschaft für und funktionale Notwendigkeit einer Kooperation sowohl zwischen den einzelnen Gliedstaaten als auch zwischen Gliedstaaten und Bund	Freiwilligkeit der Beziehungen zwischen den Gliedstaaten einerseits und zwischen Gliedstaaten und Bund andererseits

Quelle: Rainer-Olaf Schultze, *Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 21 (1990) 3, S. 480; André Kaiser, *Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform*, Frankfurt/M.–New York 2002, S. 150f.

genannte offene Methode der Koordinierung der Union, außerhalb der ihr zugeschriebenen Kompetenzen abstimmende, unverbindliche Empfehlungen und Richtlinien an die Mitgliedsstaaten auszusprechen.

Diese Kompetenzverteilung birgt verschiedene Mechanismen, die zu einem schleichenden Verlust von Entscheidungsmacht der Mitgliedsstaaten führen können: *Erstens* ermöglicht die oben genannte Flexibilitätsklausel der Unionsebene, in neuen Politikfeldern tätig zu werden. *Zweitens* konterkariert die offene Methode der Koordinierung alle Bemühungen für eine klare Kompetenzabgrenzung, was Kommission und Rat wiederum ausnutzen können, um den Mitgliedsstaaten bindende Vorgaben zu machen.⁷ *Drittens* kann sich die Unionsebene auf sogenannte Querschnittsaufgaben berufen, um Tätigkeiten in Politikbereichen zu rechtfertigen, die vertraglich den Mitgliedsstaaten vorbehalten sind. Die diffuse Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedsstaaten und Unionsebene stellt in Kombination mit dem schleichenden Kompetenzzuwachs der Union mit Blick auf die Legitimität der EU – an dieser Stelle verstanden als Akzeptanz der Strukturen, Verfahren und Entscheidungen der europäischen Ebene seitens der Bürgerinnen und Bürger –

ein Problem dar. Denn der verbundföderale Charakter der Kompetenzverteilung kann sich negativ auf die Beliebtheit der supranationalen Ebene auswirken: Die nationalen Regierungen können die Verantwortung für unliebsame Entscheidungen und Maßnahmen auf die EU-Institutionen abwälzen, während Erfolge in der Regel als die eigenen verbucht werden.⁸

Das für verbundföderale Systeme typische Mitwirken zahlreicher Akteure an politischen Entscheidungen entfaltet zudem eine restriktive Wirkung auf politische Veränderung. Der Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf hat dies als „Politikverflechtungsfalle“ bezeichnet: Mit der Anzahl der an einer Entscheidung beteiligten Instanzen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass ein oder mehrere Akteure den Status quo neuen Beschlüssen vorziehen und diese folglich mit ihrem Veto blockieren. Gleiches gilt für institutionelle Innovation.⁹ Auch die Politologin Ute Wachendorfer-Schmidt identifiziert die durch den Verbundföderalismus gesteigerte Gefahr des „Immobilismus oder politische(r) Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner“.¹⁰ Die diffuse Kompetenzverteilung in der EU schränkt folglich das Problemlösungs-

⁷ Vgl. Rainer Schwarzer, *Subsidiarität – Schlüssel für ein föderalistisches Europa*, in: Michael Piazolo/Jürgen Weber (Hrsg.), *Föderalismus. Leitbild für die Europäische Union?*, München 2004, S. 281–289.

⁸ Vgl. Ute Wachendorfer-Schmidt, *Der Preis des Föderalismus in Deutschland*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 40 (1999) 1, S. 31.

⁹ Vgl. F. W. Scharpf (Anm. 5), S. 239–278.

¹⁰ U. Wachendorfer-Schmidt (Anm. 8), S. 3.

potenzial der Unionsebene ein sowie ihre Fähigkeit, durch institutionelle Anpassung auf die schwindende Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger zu reagieren. Beides ist einem weiteren Legitimitätsverlust zuträglich.

Es scheint daher dringend geboten, über eine grundlegende Reform der Kompetenzverteilung nachzudenken. Dabei sollten Verfahren wie die aus Deutschland bekannte konkurrierende Gesetzgebung oder auch Gemeinschaftsaufgaben vermieden werden. Eine dem dualen Föderalismus entsprechend klar getrennte und vor spontaner Veränderung geschützte Kompetenzverteilung zwischen den föderalen Ebenen der EU könnte dazu beitragen, die genannten Probleme zu überwinden. Bürgerinnen und Bürger könnten politische Entscheidungen eindeutig der jeweils verantwortlichen Ebene zuordnen und somit besser nachvollziehen. Die Blockade notwendiger Beschlüsse könnte vermieden werden, was wiederum zur Steigerung der Legitimität beitragen würde. Trotz einer verfassungsrechtlich festgeschriebenen Kompetenztrennung sollte jedoch eine freiwillige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten vorgesehen sein, um auf nicht absehbare Entwicklungen adäquat reagieren zu können.

Subsidiarität

Die bestehende Aufteilung inhaltlicher Verantwortlichkeiten in der EU ist historisch gewachsen. Einerseits sahen sich die Mitgliedsstaaten dem in einer zunehmend globalisierten Welt herrschenden Druck ausgesetzt, enger zusammenzuarbeiten. Andererseits geben die Nationalstaaten seit Beginn der europäischen Integration aus einem Souveränitätsreflex heraus nur widerwillig Kernkompetenzen ab.¹¹ Dadurch hat sich eine Kompetenzaufteilung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und der europäischen Ebene ergeben, die sich nicht an Politikfeldern orientiert. Vielmehr überschneiden sich auch innerhalb von Politikbereichen die Zuständigkeiten der beiden Ebenen, was die Identifizierung der jeweils entscheidenden Akteure erschwert. Durch die ihr zuge-

¹¹ Vgl. Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels, Der Vertrag von Lissbon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *Integration*, 31 (2008) 1, S. 5 f.

billigten – vor allem regulativen – Kompetenzen war die Union bislang besonders in der sogenannten „marktschaffenden“ Dimension erfolgreich, also bei der Vollendung des Binnenmarktes.¹² Diese ist allerdings so weit vorangeschritten, dass weitergehende Erfolge auf diesem Gebiet nur schwer möglich sind, wodurch ein wichtiger Pfeiler des politischen Erfolgs der Union und damit ihrer Legitimität entfällt. Zudem kommt es durch das beschriebene Dilemma zwischen Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex zu der absurd anmutenden Situation, dass gerade in Bereichen, in denen supranationale Kompetenzen immense funktionale Vorteile hätten – etwa in der Außen- oder Verteidigungspolitik – die europäische Zusammenarbeit immer wieder unbefriedigende Ergebnisse zustande bringt. Demgegenüber stehen die berückichtigten Regulierungen alltäglicher „Kleinigkeiten“.

Die dem dualen Föderalismus entsprechende Kompetenzverteilung, wie sie oben bereits nahegelegt wurde, sollte dem im Vertrag von Lissabon verankerten Subsidiaritätsprinzip folgen. Demnach werden der übergeordneten Ebene Kompetenzen ausschließlich in jenen Aufgabenbereichen zugeordnet, deren Probleme und Fragestellungen nicht „von einer kleineren Einheit zufriedenstellend gelöst werden können“.¹³ Konsequenterweise, würde dies eine grundlegende Neuordnung der Kompetenzen nach sich ziehen. Nicht nur würden die Mitgliedsstaaten Teile der aktuell supranational angesiedelten Kompetenzen zurückerhalten. Die nationalen Regierungen müssten ebenfalls Befugnisse abgeben, die bis heute als Kernkompetenzen souveräner Nationalstaaten gelten.

Folglich sollten bezüglich des Kompetenzumfangs der Unionsebene folgende Fragen in den Vordergrund gestellt werden: Welche Probleme haben einen grenzüberschreitenden Charakter? Welche Fragen können auf der EU-Ebene effizienter behandelt werden? Beispiele hierfür wären die Außen- und Klimapolitik sowie angesichts der Freizügigkeit innerhalb der Union Rechtsbereiche wie das Straf- oder Scheidungsrecht. Gleichzeitig

¹² Vgl. Fritz W. Scharpf, The Joint-Decision Trap Revisited, in: *Journal of Common Market Studies*, 44 (2006) 4, S. 854.

¹³ R. Schwarzer (Anm. 7), S. 284.

gilt es zu überlegen, bei welchen politischen Fragen ein Ideenwettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten effizienzfördernd und bürgernahe Entscheidungen sinnvoll wären, was etwa in wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Belangen der Fall ist.

Ein derart am dualen Föderalismus orientiertes System würde ganze Politikfelder der einen oder der anderen Entscheidungsebene zuweisen. Dies würde der Legitimität der EU zugutekommen, da die Zuständigkeiten der Ebenen für die Bürgerinnen und Bürger eindeutig und nachvollziehbar aufgeteilt wären. In wenigen Ausnahmefällen wie der Umweltpolitik wäre eine solche Kompetenzaufteilung jedoch nicht zielführend.

Getrennte Steuererhebung

Mit der Art der Kompetenzen, die bisher der Unionsebene zugeordnet sind, ist auch der Aspekt der finanziellen Ressourcen verbunden, die entsprechend der wenigen redistributiven Aufgaben der EU relativ gering ausfallen. Kostenintensive Politikbereiche wie die Arbeits- und Sozialpolitik sind weiterhin nationalstaatliche Kompetenz.¹⁴ Zudem ist der Großteil des EU-Budgets bereits im Vorfeld für wenige Bereiche bestimmt.¹⁵ Dadurch, dass die Beiträge der Mitgliedsstaaten den bei Weitem größten Anteil des europäischen Haushalts darstellen, folgt die EU in finanzieller Hinsicht momentan weder dem verbundföderalen noch dem dualen Modell. Insgesamt ergibt sich für die Unionsebene ein sehr limitierter Gestaltungsspielraum, der zugleich ihre Möglichkeiten zur Umsetzung politischer Projekte mit potenziell legitimitätsfördernder Wirkung einschränkt.¹⁶ Dabei würde die Erhöhung der finanziellen Ressourcen der EU in bestimmten Politikfeldern durchaus zu Einsparungen in den nationalen Haushalten führen. Klassische Beispiele sind das Militär und der Diplomatische

¹⁴ Vgl. Andrew Moravcsik, *Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality*, in: Kalypso Nicolaidos/Robert Howse (Hrsg.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford 2001, S. 170.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 169.

¹⁶ Vgl. Cem Yalçın, *Challenging the Future: The Democratic Deficit of the EU from a Federalist Perspective*, in: *Poznan University of Economics Review*, 14 (2014) 4, S. 29, S. 33.

Dienst. In der Tat wäre die Ansiedlung der entsprechenden Kompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik auf Unionsebene weit aus kostengünstiger.

Denkbar wäre ein duales System, in dem die Unionsebene eigenständig Steuern erheben und die eingenommenen Mittel auch selbst verteilen könnte. Durch eine größere finanzielle Unabhängigkeit würde die Union somit auch an Gestaltungsspielraum und Autonomie gegenüber den Mitgliedsstaaten gewinnen. Eine explizit redistributive Politik könnte in einer EU der 28 jedoch auf Akzeptanzprobleme stoßen und damit die Legitimitätskrise zuspitzen, statt ihr entgegenzuwirken.¹⁷

Senatsmodell

Mit der Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Lissabon ähnelt die europäische Architektur im üblichen Gesetzgebungsverfahren immer stärker einem typischen Zweikammersystem mit dem Rat als Vertretung der nationalen Regierungen. Auch hier folgt die EU bisher dem verbundföderalen Modell. Die zweite Kammer erfährt dabei nur eine indirekte demokratische Legitimation. Der Rat handelt und entscheidet jedoch *grosso modo* außerhalb der Kontrolle durch nationale Parlamente.¹⁸ Darüber hinaus zeichnet er sich durch eine komplexe, undurchsichtige Struktur aus verschiedenen Ebenen und einer Vielzahl von Ausschüssen aus.¹⁹ Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund problematisch, dass der Rat weiterhin über mehr Entscheidungskompetenzen verfügt als das Parlament.

Durch eine dem Senatsmodell im dualen Föderalismus entsprechende Umgestaltung des Rates könnte seine komplexe Struktur vereinfacht und transparenter gestaltet wer-

¹⁷ Vgl. Giandomenico Majone, *Europe's „Democratic Deficit“: The Question of Standards*, in: *European Law*, 4 (1998) 1, S. 14.

¹⁸ Vgl. Andreas Follesdal/Simon Hix, *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in: *Journal of Common Market Studies*, 44 (2006) 3, S. 535.

¹⁹ Vgl. Wolfgang Wessels/Peter Valant/Tobias Kuesten, *The EU Council(s) System and Administrative Fusion*, in: Michael W. Bauer/Jarle Trondal (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Basingstoke 2015, S. 265–280.

den. Eine direkte und damit personalisierte Wahl der Senatorinnen und Senatoren in den Mitgliedsstaaten würde helfen, europapolitische Themen klarer von nationalen abzugrenzen und somit das Interesse daran in der Bevölkerung zu steigern. So könnte ein Beitrag zur Etablierung europapolitischer gesellschaftlicher Debatten geleistet werden.²⁰ Der Rat wäre direkt legitimiert und die Mitglieder unmittelbar rechenschaftspflichtig gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern, was die Legitimationsbasis der EU als Ganzes festigen würde. Das Senatsmodell ist bereits in der Vergangenheit wiederholt prominent diskutiert worden.²¹

Zur Notwendigkeit der Verflechtung

Auch die Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und der Unionsebene tragen in der EU verbundföderale Züge: Durch die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Umsetzung von europäischen Legislativakten ist eine enge Beziehung zwischen den beiden Ebenen unabdinglich. Dieser Umstand liegt insbesondere darin begründet, dass europäische Behörden eine EU-weite Umsetzung nicht gewährleisten könnten.²² Die Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedsstaaten hat zudem den entscheidenden Vorteil, dass europaweite Vorhaben an lokale Gegebenheiten angepasst werden können. Für Bürgerinnen und Bürger ist dadurch der eigentliche Ursprung des Gesetzesaktes jedoch einmal mehr nur schwer erkennbar.²³ Aus diesem verbundföderalen Aspekt resultiert zum einen die bereits erwähnte Möglichkeit der falschen Verantwortlichkeitszuordnung: Es besteht die Gefahr, dass die Mitgliedsstaaten entweder für EU-Entscheidungen zur Rechenschaft gezogen werden, obwohl sie nur die Umsetzung der europäischen Entscheidung zu verantworten haben,²⁴ oder bei der Umsetzung über die

Vorgaben aus Brüssel hinausgehen und bei mangelnder Popularität der Maßnahmen der Unionsebene die Schuld zuweisen.

Eine duale Lösung scheint in diesem Fall jedoch nicht besonders Erfolg versprechend: Sie würde bedeuten, dass Mitgliedsstaaten und Unionsebene jeweils für die Umsetzung ihrer eigenen Beschlüsse verantwortlich wären. Als Konsequenz müsste jedoch entweder eine überdimensionierte europäische Administration entstehen oder ein Großteil der Politikbereiche wäre per se von Entscheidungsfindungen auf europäischer Ebene ausgeschlossen. Es scheint hier also keine wünschenswerte Möglichkeit zu geben, den verbundföderalen Charakter der Regelungen zur Umsetzung europäischer Entscheidungen aufzuheben. Wenn jedoch, wie empfohlen, nationale und europäische Kompetenzen strikt und eindeutig getrennt wären, gäbe es keine falschen Verantwortungszuweisungen mehr. Es müssten freilich stärkere Sanktionsmöglichkeiten für die EU geschaffen werden, um eine eventuelle Nichtumsetzung durch die Mitgliedsstaaten zu bestrafen.

Fazit

Die Zukunft der EU hängt entscheidend davon ab, ob und wie die Unionspolitikerinnen und -politiker in der Lage sein werden, die anhaltende Legitimitätskrise zu lösen. Eine Neugestaltung des politischen Systems scheint dabei ein wichtiger Grundpfeiler zu sein. Als grundlegend erachten wir eine klare und statische Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten und den supranationalen Institutionen. Diese würde das System für Bürgerinnen und Bürger zugänglicher machen. Außerdem könnten die genannten Maßnahmen die Union entschlussfähiger machen und somit helfen, ihre Legitimität zu steigern. Dabei ist es zwingend notwendig, die Autonomie und Heterogenität der Mitgliedsstaaten zu respektieren und Raum für Eigenständigkeit zu lassen, um den Schreckensszenarien eines „europäischen Superstaates“ keine weiteren Argumente zu liefern.

²⁰ Vgl. A. Follesdal/S. Hix (Anm. 18), S. 554.

²¹ Vgl. etwa Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede an der Humboldt-Universität zu Berlin, 12.5.2000.

²² Vgl. A. Moravcsik (Anm. 14), S. 170f.

²³ Vgl. Fritz W. Scharpf, Legitimacy in the Multilevel European Polity, in: ders. (Hrsg.), Community and Autonomy, Institutions, Policies and Legitimacy in Multi-Level Europe, Frankfurt/M. 2010, S. 325.

²⁴ Vgl. ebd.

Frieden durch Föderalismus

Homogenität als Wesensmerkmal einer Nation ist nichts Natürliches, sondern eine soziale Konstruktion. Darüber hinaus ist sie ein Produkt der Macht,

Felix Schulte

M. A., geb. 1989; Research Fellow am Åland Islands Peace Institute und Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg.
felix-schulte@web.de

entstanden aus jenem Prozess, in dem die Nation in eine politische Form gegossen und zum Nationalstaat wurde. Die Vereinheitlichung des Heterogenen gelang zum einen durch physische Macht – nur wenige der heute existierenden Nationalstaaten sind keine Kriegsgeburten –, zum anderen durch die kulturelle Macht der jeweils dominanten Gruppe. Nationen sind „vorgestellte Gemeinschaften“.¹

Weltweit ist kaum ein Staat ethnisch homogen. In der Bundesrepublik leben mit Sorben, Friesen, Dänen sowie Sinti und Roma vier weitere ethnische Gruppen. In den europäischen Staaten summiert sich deren Anzahl auf rund 350, weltweit sind es etwa 10 000.² Im Laufe der Geschichte wurden sie durch Staatsgründungsprozesse und Grenzverschiebungen in bestehende Staatswesen inkorporiert, dennoch fühlen sie sich „dem Staat“ beziehungsweise „dem Volk“ nicht vollständig zugehörig. Die Ära des Nationalismus verlief wie die „Reise nach Jerusalem“: Die Anzahl an Völkern übersteigt die Anzahl potenziell existenzfähiger Staatseinheiten. Es kommt zum Wettstreit. Als die „Musik“ aufhört zu spielen, sind Kurden, Tataren oder Osseten ohne Sitzplatz. In anderen Fällen sitzen Spanier, Basken und Katalanen auf einem Stuhl. Alle wollen jedoch gleichermaßen ihre ethnische Identität ausleben.³ Doch der Homogenitätsanspruch eines Nationalstaates resultiert in der Nichtbeachtung ethnischer Heterogenität. Diskriminierungen sind die häufige Folge. Mehr als jede vierte Gruppe wird kulturell diskriminiert, mehr als jede dritte ökonomisch oder sozial. Mehr als jede zweite leidet unter politischer Diskriminierung.⁴

Die tatsächliche ethnische Heterogenität steht diametral zum Konzept des klassischen politischen Ordnungsmodells Nationalstaat. Das daraus resultierende Spannungsverhältnis entlädt sich in einer Vielzahl ethnischer Konflikte. Ob in den Balkankriegen oder im Osttimor-Konflikt – hinter der Gewalt steht das Bemühen, einen homogenen Staat in einer de facto heterogenen Welt zu realisieren. In vielen Fällen sind Gruppen nicht (mehr) bereit, das Homogenitätskonzept widerspruchslos mitzutragen. Sie empfinden die wahrgenommenen Ungleichheiten als ungerecht und stellen Forderungen nach politischer Teilhabe oder Selbstregierung, um die kulturellen Angelegenheiten der Identitätsgemeinschaft selbstständig regeln zu können. Ein Nationalstaat wertet solche Forderungen häufig als Angriff auf seine Souveränität.

Ethnische Konflikte sind die Folge, die weitaus häufiger vorkommen, als es die bekannten Brennpunkte vermuten lassen: Von den 347 innerstaatlichen Konflikten 2014 waren etwa 60 bis 70 Prozent als „ethnisch“ zu deklarieren. Knapp jeder dritte Konflikt dreht sich um Autonomie- oder Sezessionsforderungen. Europa ist nach der asiatisch-ozeanischen Region der zweithäufigste Schauplatz.⁵ 28 Prozent der Kämpfe um einen eigenen Staat oder um Selbstregierungsrechte fanden hier statt. Im Unterschied zu Konflikten um Ressourcen oder Land geht es dabei nicht um Interessen. Ethnische Konflikte sind Identitätskonflikte. Sie beruhen nicht darauf, was die Konfliktparteien wollen (oder zu wollen vorgeben), sondern was diese sind oder zu sein

¹ Benedict Anderson, *Die Erfindung der Nation*, Frankfurt/M. 1996.

² Einen Überblick bieten Anna Gamper/Christoph Pan (Hrsg.), *Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa*, Wien 2008.

³ Genauer hierzu: Lars-Erik Cederman/Kristian S. Gleditsch/Halvard Buhaug, *Inequality, Grievances, and Civil War*, Cambridge 2013.

⁴ Eigene Untersuchung auf Basis des ETH Ethnic Power Relations Datasets (EPR-ETH), des Minorities at Risk-Datensatzes sowie des World Directory of Minorities and Indigenous Peoples; vgl. hierzu: Lars-Erik Cederman/Andreas Wimmer/Brian Min, *Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis*, in: *World Politics*, 62 (2014) 1, S. 87–119.

⁵ Vgl. hier und im Folgenden: Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2014*, Heidelberg 2015; Elaine K. Denny/Barbara F. Walter, *Ethnicity and Civil War*, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 2, S. 199–212.

glauben.¹⁶ Die Ursache ethnischer Konflikte ist im Verhältnis der Gruppen innerhalb des Staatswesens zu suchen. Ihre friedliche Regulierung kann nur über den Weg der Anerkennung ethnischer Identität gelingen.

Anerkennung durch Schutz

Die Forderung nach Anerkennung ist eine Forderung nach Aufwertung. Nicht-Anerkennung beschädigt kollektive Selbstbilder, was mitunter zu gewaltsamen Gegenreaktionen führt. Die Gretchenfrage ist dabei, wer über wen in welchem Maße Herrschaft ausüben darf – eine ordnungspolitische Frage. Ethnische Problemlagen bedürfen daher auch einer politischen Lösung. Strategien des Umgangs mit ethnischer Differenz lassen sich unter den Schlagworten der Eliminierung, Kontrolle und Anerkennung zusammenfassen.¹⁷ Eliminierende Maßnahmen wie Assimilationspolitiken, Zwangsumsiedlungen bis hin zum Genozid dienen dem Versuch, die Gesellschaft zu homogenisieren. Durch kontrollierende Maßnahmen sucht die Mehrheit, ihre hegemoniale Position gegenüber der Minderheit abzusichern. Für das Ziel einer homogenen ethnisch-nationalen Kulturgemeinschaft werden durch beide Strategien Minderheiten ausgegrenzt. Neben der fehlenden moralischen Rechtfertigung ist dabei auch die Wahrscheinlichkeit einer friedlichen Konfliktbeilegung äußerst gering.

Maßnahmen der Anerkennung sorgen dagegen für einen Verständigungsprozess zwischen den Gruppen. Sie haben eine Abkehr vom klassischen Nationalstaatskonzept zur Folge. Mittels geeigneter Instrumente kann ein konflikthafte Verhältnis in eine friedliche Koexistenz transformiert werden. Das Non-plus-ultra der Anerkennung ist die volle Souveränität über ein Staatswesen. Staatsneugründungen verlaufen jedoch selten friedlich, wie zahllose Fälle von Abchasien bis Südsudan zeigen. Meist haben schon derartige Forderungen eine Eskalation zur Folge. Eine Sezession bedeutet den vollständigen Souveränitätsverzicht des Staates über ein Territorium. Das wird von diesem nicht ohne Weiteres akzeptiert. Aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker leitet

sich nicht automatisch das Recht auf einen eigenen Staat ab. Mit den völkerrechtlichen Argumenten der Souveränität und territorialen Integrität wehren sich Nationalstaaten erfolgreich gegen derartige Forderungen. Die Furcht der Staatengemeinschaft vor einer Vielzahl kaum überlebensfähiger Staatseinheiten tut ihr Übriges. Minderheitenschutzrechte sind ein erfolgreicherer Konzept. Ein Beispiel sind die Bonn-Kopenhagener Erklärungen, mit denen 1955 der dänischen Minderheit in Deutschland besondere Schutzrechte eingeräumt wurden. Eigene Kindergärten, Schulen, Sport- und Kulturvereine schützen die dänische Identität. Durch den Südschleswigschen Wählerverband sind die Dänen an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt. Mithilfe gesetzlich verankerter und beidseitig anerkannter Schutzrechte wurde aus einem historisch belasteten Gegeneinander ein friedvolles Miteinander. Die Implementierung derartiger Schutzrechte ist für einen Nationalstaat eine recht problemlose Möglichkeit der Anerkennung. Sie bringen keinen Souveränitätsverzicht mit sich. An der Vorherrschaft des Volkes ändert sich nichts. Die Rechte der ethnischen Gruppe beschränken sich auf Verwaltungskompetenzen, meist im Bereich der Bildungs- und Kulturpolitik. Sie schützen vor Assimilierung und bewahren die gruppenspezifische Identität.

Solche „weichen“ Formen der Anerkennung reichen oftmals aus, um eine Gruppe friedlich in ein Staatswesen zu integrieren. Allerdings funktioniert dies nur, wenn es sich dabei um eine Minderheit handelt, die sich mit dem Schutz ihrer Kultur zufrieden gibt. Beides trifft auf die dänische Minderheit zu. Ihr Mutterland liegt zudem in unmittelbarer Nähe. So schlug die Forderung nach Anerkennung nie in ein Verlangen nach einem eigenen Staatswesen um. Anders ergeht es den Katalanen, Kurden oder Osseten. Sie haben keinen Patronagestaat und fordern ihre Selbstregierung. In solchen Fällen erweisen sich bloße Schutzrechte als zu schwach. Es bedarf weitergehender Maßnahmen, die mit einer Übertragung von Souveränitätsrechten einhergehen. Dafür kommen verschiedene Formen des Föderalismus infrage.

Annäherung durch Teilung

Das Ordnungsprinzip des Föderalismus beruht auf sich weitestgehend selbst bestimmenden Föderationssubjekten. Im Rahmen

¹⁶ Vgl. Aurel Croissant et al., *Kulturelle Konflikte seit 1945*, Baden-Baden 2009.

¹⁷ Vgl. Ulrich Schneckener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, Frankfurt/M. 2002.

eines ethnischen Föderalismus werden Gruppen selbst zu staatstragenden Elementen. Dies führt automatisch zur Anerkennung ethnischer Differenz. Die Möglichkeiten des Föderalismus, eine friedliche Koexistenz herzustellen, basieren auf geteilter Souveränität, wobei eine Balance zwischen notwendiger Einheit und gewünschter Vielfalt hergestellt werden soll. Die Existenz mehrerer Amtssprachen, die Berücksichtigung ethnischer Zugehörigkeit bei der Zusammensetzung von Institutionen und ein entlang ethnischer *cleavages* gespaltenes Parteiensystem sind mögliche Erkennungsmerkmale. Eine Verallgemeinerung ist kaum möglich, da das Prinzip meist maßgeschneidert zur Geltung kommt.

Aus theoretischer Sicht basieren föderale Strukturen auf einer gesetzlichen Vereinbarung über den Zusammenschluss einzelner Gliedstaaten zu einem Gemeinwesen. Die Gliedstaaten sind auf Bundesebene repräsentiert und beteiligen sich am Gesetzgebungsverfahren. In einem klassischen „symmetrischen“ Bundesstaat besitzen alle Gliedstaaten dieselben Kompetenzen. Ethnische Versionen dieses Typus sind selten. In Grundzügen gehört Belgien mit seinen drei Gemeinschaften für die flämische, wallonische und deutsche Volksgruppe dazu. In der Regel sind jedoch nicht alle Gruppen staatstragend. Grundsätzlich werden im ethnischen Föderalismus territoriale Gruppen vor nicht-territorialen Gruppen privilegiert. Unter letzteren statet er jene, die Anerkennung fordern, mit bestimmten Souveränitätsrechten aus. Er kann also flexibel durch positive Diskriminierungsmaßnahmen auf ethnische Problemlagen reagieren. Ein Beispiel für eine solche ethnische Variante des asymmetrischen Föderalismus ist Spanien. Das Land ist in 17 „autonome Gemeinschaften“ mit unterschiedlichen Befugnissen unterteilt. Hier fungierte der Föderalismus als Ex-ante-Strategie, um das multiethnische Gemeinwesen vor dem Auseinanderfallen zu bewahren (*holding together federations*). Gleichwohl kann das föderale Prinzip auch ex post wirken. Sich bereits in einem Konflikt befindliche Gruppen sollen sich im Rahmen eines föderalen Arrangements versöhnen. Dann handelt es sich um *coming together federations*.¹⁸

¹⁸ Vgl. Andreas Heinemann-Grüder, *Föderalismus als Konfliktregulung*, Berlin 2011.

Beide Formen sind an Voraussetzungen geknüpft: Sie benötigen mehrere politisch relevante Gruppen ähnlicher Größe, die konzentriert siedeln und vergleichbare Forderungen nach Anerkennung artikulieren. Selbst wenn dies gegeben ist, bleibt das Leistungspotenzial des ethnischen Föderalismus überschaubar. Der Grund liegt im ihm inhärenten Prinzip der Machtteilung. Die Gruppen sollen das Gemeinwesen gemeinsam regieren. Das setzt eine ständige Kooperations- und Kompromissbereitschaft voraus. Die Inklusion sämtlicher gesellschaftlicher Gruppen am politischen Aushandlungsprozess kann schnell zum Fluch werden. Das zeigt die gescheiterte Konfliktregulierung auf Zypern: Per Verfassung sollten die Interessen beider Gruppen unter einen Hut gebracht werden. So bildeten ein griechisch-zyprischer Präsident, ein türkisch-zyprischer Vize-Präsident und ein Rat aus Mitgliedern beider Gruppen die geteilte Exekutive. Für das Parlament wurde eine genaue ethnische Zusammensetzung festgelegt, ebenso für den öffentlichen Dienst. Doch die griechischen Zypriern empfanden es als Benachteiligung, dass die türkischen Zypriern nur 18 Prozent der Bevölkerung stellten, aber gut ein Drittel aller staatlichen Jobs erhalten sollten. Der Streit über eine Verfassungsänderung eskalierte schließlich zum Bürgerkrieg.¹⁹

Auch aus Angola oder Bosnien-Herzegowina gibt es diesbezüglich wenig Erfreuliches zu berichten. Annäherung durch (Macht-)Teilung funktioniert nur begrenzt. In einem womöglich gewaltsam verlaufenden Konflikt sind Kooperations- und Kompromissbereitschaft zwischen den verschiedenen Gruppen schlicht nicht vorhanden. Das Regulierungsmodell der territorialen Autonomie verschiebt den Schwerpunkt von der Machtteilung auf begrenzte Eigenständigkeit. Die Zusammenarbeit zwischen Gruppen wird auf ein Mindestmaß beschränkt.

Annäherung durch Eigenständigkeit

Die finnischen Åland-Inseln, Italiens Südtirol oder das moldawische Gagausien – vielfach führte die Übertragung von Autonomierech-

¹⁹ Vgl. Susanne Baier-Allen, *The Failure of Power-Sharing in Cyprus. Causes and Consequences*, in: Ulrich Schneckener/Stefan Wolff (Hrsg.), *Managing and Settling Ethnic Conflicts*, London 2004, S. 77–93.

Tabelle: Kompetenzbereiche Ålands und Finnlands im Vergleich

Åland	Finnland
Bildung, Kultur, Denkmalpflege	Verfassungsrecht
Gesundheits- und Sozialwesen	Außen- und Sicherheitspolitik
Öffentliche Ordnung, Sicherheit	Zentrales Banken- und Gerichtswesen
Wirtschaftsförderung, Umweltschutz	Straf-, Zivil- und Arbeitsrecht
Kommunalrecht und -steuern	Großteil der Steuerpolitik
Miet- und Pachtregelungen	
Post, Rundfunk	
Handelsschifffahrt	
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	

ten zu einer friedlichen Konfliktbeilegung. Territorialautonomien bilden einen Subtypus des asymmetrischen Föderalismus. Im Gegensatz zu klassischen Föderationen entstehen sie nicht „von unten“ durch den Zusammenschluss einzelner Gliedstaaten, sondern „von oben“: Territoriale Autonomien werden in der Regel von einem Staat durch ein (Verfassungs-)Gesetz eingerichtet. Es handelt sich um keine ausgehandelte Machtteilung, sondern um eine Kompetenzübertragung einer höheren Ebene auf eine tiefere. Eine klassische Territorialautonomie ist nicht am staatlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Auch gibt es keine rechtliche Vorrangstellung von staatlichem Recht wie in einem Bundesstaat („Bundesrecht bricht Landesrecht“). Von Autonomie-Institutionen beschlossene Regelungen können daher innerhalb eines gewährten Kompetenzbereiches nicht aufgehoben werden.

Die Selbstregierung einer Gruppe durch territoriale Autonomie basiert auf dem Sonderstatus ihres Siedlungsgebietes innerhalb der Staatsordnung. Damit einher gehen vom Staat unabhängige Institutionen mit weitreichenden und exklusiven exekutiven und legislativen Kompetenzen. Der Grad an Selbstbestimmung übersteigt jenen bei Minderheitenschutzrechten um ein Vielfaches. Nicht nur Angelegenheiten in Bezug auf Kultur und Bildung, sondern auch die Sozial- und Wirtschaftspolitik werden von der Gebietskörperschaft geregelt (*Tabelle*).¹⁰ Genaue Kompetenzbereiche sind kaum zu verallgemeinern, da die Bandbreite sehr groß

¹⁰ Vgl. Susanne Eriksson et al., *Islands of Peace. Åland's Autonomy, Demilitarization and Neutralization*, Mariehamn 2006.

ist. Es handelt sich um begrenzte Selbstregierung, da zentrale Kompetenzen wie die Steuer- oder Außenpolitik beim Staat verbleiben.

Auf den ersten Blick scheint ein solcher Sonderstatus höchst desintegrativ. Laut Kritikerinnen und Kritikern dienen Territorialautonomien ethnischen Gruppen in erster Linie als Sprungbretter in die Sezession.¹¹ Die Gewährung begrenzter Eigenständigkeit kann aber durchaus eine Annäherung zwischen Gruppen bewirken. Anerkennungsforderungen einer Minderheit gegenüber einem Staatsvolk konstituieren die klassische Problemlage. Soll die Identität nur einer territorialen Gruppe mittels besonderer Rechte und Institutionen geschützt werden, ist eine Territorialautonomie ein geeignetes Instrument. Wanderungsbewegungen können jedoch dazu führen, dass sich die demografische Zusammensetzung ändert, die größte ethnische Gruppe zur Minderheit wird und die Autonomie ihre *Raison d'Être* verliert.¹²

Dennoch ist Territorialautonomien bei passenden Voraussetzungen ein hohes Konfliktregulierungspotenzial zu bescheinigen. Ihre besondere Leistungsfähigkeit liegt darin, dass die Hauptanliegen eines Nationalstaates berücksichtigt werden. Der Staat als solcher bleibt bestehen: Er muss keinen territorialen Verlust hinnehmen; er vertritt und verteidigt die gesamte Gebietskörperschaft nach außen; kritische Kompetenzen wie die Außen- und

¹¹ Vgl. Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Los Angeles 1986; Eric A. Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies*, Cambridge 1972.

¹² Vgl. Ruth Lapidoth, *Autonomy. Potential and Limitations*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, 1 (1994) 4, S. 283 f.

Sicherheitspolitik bleiben in seiner Hand; unkritische Kompetenzen überträgt er nach unten, sodass die Selbstbestimmungsrechte als Zugeständnisse erscheinen. An der Dominanz des Staatsvolkes ändert sich nichts. Der nach Anerkennung strebenden Gruppe wird ein weitgehendes Maß an Selbstregierung ermöglicht. Sie kann fast alle ihre Angelegenheiten selbstbestimmt regeln und ihre eigene Identität ausleben. Die Souveränitätsrechte können nicht ohne die Autonomie-Institutionen rückgängig gemacht werden. Autonomien bieten dadurch ein hohes Maß an Schutz. Im Gegensatz zur Machtteilung besteht kein Zwang zur Kooperation. Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Autonomie bleibt auf wenige Politikbereiche beschränkt. Etwa die Hälfte aller Autonomien in Europa wurde nach Konflikten eingerichtet.¹³ Der empirische Erfolg ist unbestritten: Die Südtiroler müssen keine Italianisierung ihrer Heimat mehr befürchten; die Åländer fordern schon längst nicht mehr die Wiedereingliederung ihrer Inseln an Schweden; auch Gagausen und Moldauer leben heute dank einer Territorialautonomie friedlich zusammen.

Auf die Optionen kommt es an

Wie eine friedliche Koexistenz erreicht werden kann, ist immer fallabhängig. Es gibt kein Patentrezept. Implementierte Modelle sind meist speziell auf die Konfliktparteien zugeschnitten. Dem Föderalismus kommt als Souveränität teilendes Ordnungsprinzip eine besondere Bedeutung bei der Entschärfung ethnischer Problemlagen zu. Trotzdem bietet er alles andere als eine Erfolgsgarantie. Ob Pakistan oder Serbien-Montenegro – die Liste gescheiterter Ethnoföderationen ist lang. Doch auf die Forderungen nach Anerkennung nicht zu reagieren, ist keine Alternative. Wenn bloße Minderheitenschutzrechte nicht ausreichen, bedarf es makropolitischen Lösungen. Formen des ethnischen Föderalismus sind meist die einzig verbleibende Option, um ein Auseinanderbrechen des Staatswesens zu verhindern.

Wenn föderale Regulierungsmodelle scheitern, liegt das nicht am Instrument an sich. Meistens scheitern die Alternativen unter

¹³ Vgl. Felix Schulte, Conflict Regulation through Self-Rule, Report from the Åland Islands Peace Institute 1/2015, S. 1–95.

gleichen Bedingungen ebenso. Doch das darf nicht zu Desillusionierung führen. Es kommt niemand auf die Idee, das Gesundheitswesen abzuschaffen, nur weil Todesfälle unvermeidlich sind.¹⁴ Es geht darum, für jeden Patient die beste Therapie zu finden. Das gilt auch für die Konfliktregulierung. Es steht eine Vielzahl an Medikamenten zur Verfügung. Unter den genannten Voraussetzungen versprechen territoriale Autonomien die größten Heilungschancen. Bei der Bewertung der Instrumente darf jedoch nicht die vollständige Beilegung eines Konfliktes das Kriterium sein. Verteilungskonflikte gibt es in jedem föderalen System (Stichwort: Länderfinanzausgleich). Der Maßstab ist stets die friedliche Konfliktbearbeitung im Sinne einer dauerhaften Eskalationsverhinderung.

Eine Regulierung der Konflikte in der Ukraine, in Myanmar oder Mali scheint ohne ein ethnoföderales Arrangement kaum denkbar.¹⁵ Handlungsoptionen für ethnische Problemlagen bedarf es dringender denn je. Die Voraussetzung ist die Abkehr vom Nationalstaatsdenken. Wir haben unser Verständnis von staatlicher Souveränität und ihren Grenzen längst an die Existenz internationaler Kooperation angepasst. „Sovereignty, like the atom, can be split“¹⁶ – das merken wir als Bürgerinnen und Bürger der EU. Internationale Politik verläuft schon längst nicht mehr nur zwischen Nationalstaaten, sondern in vielen Bereichen vertikal zwischen verschiedenen Ebenen. Es ist an der Zeit, unser Verständnis von Staatlichkeit um den unteren Teil dieser Achse mit all ihren Formen der substaatlichen Organisation zu erweitern. Auf ihr finden sich Minderheitenschutzrechte wie im deutsch-dänischen Grenzgebiet, spezifische föderale Arrangements wie in Belgien oder Spanien und Autonomien wie in Finnland oder Italien. In all diesen Fällen wurde das Homogenitätsprinzip des klassischen Nationalstaates durchbrochen. Nur so kann der unbestreitbaren ethnischen Heterogenität Rechnung getragen werden.

¹⁴ Vgl. A. Heinemann-Grüder (Anm. 10).

¹⁵ Vgl. Liam Anderson, Ethnofederalism and the Management of Ethnic Conflict, in: The Journal of Federalism, 1 (2015) S. 1–24.

¹⁶ José Trias Monge, Puerto Rico. The Trials of the Oldest Colony in the World, London 1999, S. 170.

Ole Frahm

Zentralisierung und Föderalismus in Afrika

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges, als noch sein Großteil des afrikanischen Kontinents unter europäischer Fremdherrschaft

Ole Frahm

Geb. 1980; promovierter Politikwissenschaftler und Politikberater; lebt in Berlin.
www.olefrahm.com

stand, hat sich die politische Landkarte Afrikas wenig verändert: Abgesehen von einigen Ausnahmen wie Eritrea und Südsudan, decken sich die Grenzen der heute unabhängigen Staaten mit jenen ihrer kolonialen Vorgänger. Die meist kaum ein Jahrhundert währende Kolonialherrschaft hat die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Struktur der afrikanischen Staaten stark geprägt und wirkt bis heute nach – auch mit Blick auf die innerstaatlichen Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen.

Zentrum und Peripherie im Kolonialismus

Die Gründung der gegenwärtigen Staaten Afrikas geht in vielen Fällen auf eine Art pervertierte Dezentralisierung zurück: Die europäischen Kolonialmächte führten die Kolonien als Außenstellen ihrer zentralisierten Macht; den afrikanischen Peripherien kam in erster Linie die Funktion der Versorgung der Metropolen mit Ressourcen zu, worauf Namen wie Elfenbeinküste oder Goldküste (das spätere Ghana) hinweisen. Gerade an den Küstenstaaten lässt sich dies auch topografisch ablesen: Die Hauptstädte lagen und liegen vielerorts nahe oder direkt an der Küste, um die Kommunikation mit London, Paris oder Brüssel zu erleichtern; auch die Infrastruktur im Landesinneren war, wie etwa in Kamerun, einzig darauf ausgerichtet, Menschen und Güter aus dem Inland zur Küste und zurück zu transportieren. Eine Vernetzung innerhalb der Kolonie wurde fast nirgendwo in Angriff genommen, da der Ko-

lonialmacht die Kosten zu hoch und der Nutzen zu gering erschienen. Kolonien ähnelten also nicht Provinzen oder Bundesländern, sondern waren Peripherien mit sehr geringem Einfluss auf Entscheidungsprozesse im imperialen Staat, dessen rassistische Ideologie keine Selbstbestimmung der Kolonialbevölkerung vorsah. Selbst dort, wo wie in Algerien die Kolonie auch formell dem französischen Staat einverleibt wurde, blieb das Wahlrecht und damit die Repräsentation Algeriens in der Pariser Nationalversammlung allein den französischstämmigen Siedlern und ihren Abkömmlingen vorbehalten.

Im Zuge der nach dem Zweiten Weltkrieg mit neuem Elan aufkommenden Unabhängigkeitsbewegungen war die Zersplitterung der afrikanischen Völker in voneinander getrennte Kolonien ein wichtiges Thema. In den Kreisen afrikanischer Unabhängigkeitskämpfer und Intellektueller entfaltete die besonders vom ersten ghanaischen Präsidenten Kwame Nkrumah propagierte Idee der afrikanischen Einheit als Gegenentwurf zur Aufteilung in separate territoriale Einheiten eine enorme Wirkung. Paradoxe Weise bestand das vereinende Element der in Bräuchen, Sprache, Glaube und ethnischer Zugehörigkeit ausgesprochen vielfältigen Bewohnerinnen und Bewohner des Kontinents gerade in der (fast) allen gemeinsamen Kolonialerfahrung. „Die Kolonisierung hatte ein entscheidendes Ergebnis. Ein Gefühl wurde auf dem afrikanischen Kontinent erschaffen – ein Gefühl von Einheit“¹ so der spätere tansanische Präsident Julius Nyerere 1960.

Anders als in der arabischen Welt, wo panarabische Einigungsversuche unternommen wurden, gab es südlich der Sahara jedoch keine praktischen Bemühungen, die angedachte Einheit zu realisieren. Die 1963 gegründete Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) beschloss bereits 1964, dass die kolonialen Grenzen unangetastet bleiben sollten. Sowohl die internationale Gemeinschaft als auch die meisten Unabhängigkeitsbewegungen zogen letztlich souveräne Nationalstaaten der Utopie einer kontinentalen Einheit vor. Einzig in Reden, Traktaten und Appellen sowie der in Addis Abeba ansässigen OAU-

¹ Julius Nyerere, *Africa's Place in the World*, Rede auf dem „Symposium on Africa“ des Wellesley College, 17.2.1960.

Nachfolgeorganisation der Afrikanischen Union lebt der Gedanke der afrikanischen Einheit fort. Der Paragraf in Malis Verfassung, der die Auflösung des Staates im Falle der afrikanischen Einheit vorsieht, ist inzwischen eher Kuriosum denn Ausdruck einer realistischen Erwartung.

Im Gegensatz zu den Staatsgründungsprozessen in Europa entstanden die Territorialstaaten Afrikas somit nicht im Gefolge zwischenstaatlicher Kriege, die auch zur inneren Einheit der werdenden Nationalstaaten beitrugen, sondern durch die weitestgehend kampflose Übergabe durch die Kolonialmächte – eine Ausnahme ist das südliche Afrika. Ein Resultat dieser Entstehungsgeschichte ist, dass die Beziehungen zwischen den Staaten überwiegend geregelt verliefen, wohingegen ihre innerstaatliche Lage von Instabilität und Aufruhr gekennzeichnet war.[¶] Bei diesen innenpolitischen Auseinandersetzungen spielte und spielt die Zentralisierung beziehungsweise Delegation von Macht und Ressourcen eine entscheidende Rolle.

Vorbild westeuropäischer Nationalstaat

In der Geschichtswissenschaft wird derzeit die Frage diskutiert, inwiefern es auf dem afrikanischen Kontinent Kontinuitätslinien aus der vorkolonialen Zeit bis zur Gegenwart gibt, die den Einschnitt des Kolonialismus intakt überstanden haben.[¶] So unbestreitbar wichtig dieser Blick über den eurozentrischen Tellerrand ist, so wenig relevant ist er für ein Verständnis des Widerstreits zwischen Zentralisierung und Föderalismus im postkolonialen Afrika. Denn in den Jahren nach der Unabhängigkeit diente den neu gegründeten Staaten generell der territoriale Nationalstaat westeuropäischen Zuschnitts als Vorbild. Allzu oft entsprachen Aufbau und Gliederung des Staates ausgerechnet jenen der ehemaligen Kolonialmacht: Vormalig britische Kolonien installierten ein Zweikammersystem, während ehemals französisch regierte Staaten die Institutionen der Fünften Republik oft eins zu eins übernahmen.

[¶] Vgl. Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa*, Princeton 2000, S. 109.

[¶] Vgl. z. B. Catherine Boone, *Political Topographies of the African State*, Cambridge 2004.

Diese institutionelle Kontinuität fand sich auch in der Gliederung der staatlichen Verwaltung wieder und prägte die Beziehungen zwischen innerstaatlichem Zentrum und Peripherie in ähnlicher Weise wie zuvor jene der Metropole vis-à-vis der Kolonie. Viele afrikanische Staaten waren in der Nachkolonialzeit zentralistisch organisiert, und die in der Hauptstadt verortete Zentralregierung verfügte über weitreichende Kontrollkompetenzen. In einer derartigen Staatsorganisation, wie sie bis in die 1980er Jahre in Afrika die Regel war und auch heute noch vielerorts besteht, konzentrierte und konsolidierte sich die staatliche Macht meist in der Hauptstadt und ihrer Umgebung. Das bedeutete auch, dass die Vernachlässigung der entlegeneren Provinzen nach der Unabhängigkeit andauerte – unabhängig davon, ob ein kapitalistischer, sozialistischer, demokratischer oder autoritärer Entwicklungspfad beschritten wurde. Eine wichtige Rolle spielten dabei die Lebensläufe der jeweiligen Führungsriege, deren politische und intellektuelle Sozialisation oft in jenen Ländern erfolgt war, gegen deren Herrschaft sie aufbegehrten, die sie aber dennoch als Muster für den neu zu formenden Staat sahen.[¶] Jenseits dieser Pfadabhängigkeit waren es vor allem zwei Motive, die die afrikanischen politischen Eliten vielerorts auf einen stark zentralisierten Staat setzen ließen.

Da der europäische Nationalstaat implizit als Maßstab erfolgreicher Staatsbildung fungierte, galt es zum einen, für den jeweiligen neuen Staat ein Staatsvolk zu schaffen beziehungsweise wirkungsvoll zu imaginieren. Die aufgrund der willkürlichen kolonialen Grenzziehungen oftmals sozial, ethnisch, kulturell und linguistisch sehr heterogenen Einwohnerinnen und Einwohner – im Kongo werden über 200 Sprachen gesprochen, in Nigeria mehr als 500 – mussten erst zu einer Gemeinschaft mit kollektiver Identität zusammenschweißt werden. Aus Sicht vieler Politiker der ersten Stunde vermochte nur ein Einheitsstaat eine solche Mammutaufgabe zu leisten.[¶] Die Kehrseite des zwangsweise einenden Mo-

[¶] Vgl. Christopher Clapham, *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge 2007, S. 21.

[¶] Vgl. Godfrey Mwakikagile, *The Modern African State: Quest for Transformation*, New York 2001, S. 207.

ments zeigte sich im Umgang mit jenen Institutionen und Personen, die der Idee des Nationalstaates im Wege standen – in erster Linie traditionelle lokale Autoritäten wie Stammesführer, die zudem im Fortschrittsglauben der Epoche als Relikte einer überkommenen Zeit und Kultur galten. Symptomatisch ist der Ausspruch des ersten Präsidenten Mosambiks Samora Machel: „Damit die Nation leben kann, muss der Stamm sterben.“⁶ Aus dieser Überzeugung heraus kam eine föderale Struktur, die lokalen Kräften, in einer Mehrzahl der Fälle traditionellen Führern, größere Mitspracherechte gewährt hätte, für viele Eliten nicht infrage.

Zum anderen konnte in einem Zentralstaat das neopatrimoniale Herrschaftssystem einfacher aufrechterhalten werden – selbst wenn dies als Motiv kaum offen ausgesprochen wurde. Ein solches System, wie es nach wie vor in vielen afrikanischen Staaten besteht, fußt auf der Kontrolle der staatlichen Ressourcen durch das Zentrum, das wiederum seinen Anhängerinnen und Anhängern im Tausch gegen ihre Loyalität Pfründe und Vergünstigungen gewährt.⁷ Besonders häufig findet sich dieses System in ressourcenreichen Ländern wie Angola oder Äquatorialguinea. Der Staat nimmt hier einen exorbitant großen Raum im gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Leben ein und verdrängt andere Akteure. Zugleich nutzen diejenigen, die Teil des Staatskörpers sind, dessen dominante Position, um sich und den Zentralstaat auf Kosten der Bevölkerung zu bereichern und den Fortbestand des Versorgungsapparates zu sichern.⁸ Infolgedessen wuchsen vor allem die Hauptstädte rasant an – Luanda, die Hauptstadt Angolas, ist zehnmal so groß wie die nächstgrößte Stadt des Landes – und verformten sich zu gigantischen Wasserköpfen, die sich auf Kosten der ländlichen Massen nähren.

Solange jedoch der sicherste Zugang zu Reichtum und Einfluss in der Kontrolle über die Staatsorgane besteht, wird Politik

⁶ Zit. nach: Albie Sachs/Gita Honwana Welch, *Liberalizing the Law: Creating Popular Justice in Mozambique*, London 1990, S. 5.

⁷ Vgl. Gero Erdmann/Ulf Engel, *Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch All Concept*, GIGA Working Paper 16/2006.

⁸ Vgl. Jean-François Bayart, *The State in Africa: The Politics of the Belly*, London–New York 1993, S. 78.

unweigerlich zu einem Nullsummenspiel, bei dem es nur einen Gewinner geben kann. Im postkolonialen Afrika bedeutete diese Anreizstruktur, dass sich politischer Wettbewerb durch Oppositionsparteien oder Rebellenbewegungen darauf verengte, Kontrolle über die Zentralregierung zu erlangen. Forderungen nach Devolution wurden hingegen kaum geäußert und noch seltener gehört. Ganz im Gegenteil nahmen mehrere Herrscher die Verarmung und Verwahrlosung der Provinzen entweder in Kauf oder sahen darin sogar eine Strategie zum Machterhalt. So ließ Präsident Mobutu in Zaïre, der heutigen Demokratischen Republik Kongo, bewusst die Infrastruktur des riesigen Landes zerfallen, um möglichen regionalen Oppositionskräften die Mittel zu nehmen, ihn zu stürzen. Ein besonders drastischer Fall ist auch Sierra Leone, wo Premierminister Siaka Stevens nach seinem Wahlsieg 1967 die Eisenbahntrasse ins Hinterland kappen ließ. Dies ruinierte zwar die Wirtschaft, hatte aber den aus Stevens Sicht weitaus wichtigeren Effekt, dass das Hinterland, das mit großer Mehrheit den Gegenkandidaten unterstützt hatte, dauerhaft an Einfluss auf die nationale Politik verlor.⁹

Dezentralisierung des gescheiterten Zentralstaates

Dieses auf Korruption und Privatisierung des Gemeinguts basierende Vorgehen hatte zur Folge, dass der Staat zwar zentralisiert, in der Peripherie zugleich aber relativ schwach war. In vielen ländlichen Regionen, wo zunächst noch die große Mehrheit der Bevölkerung lebte, waren der Staat beziehungsweise seine Organe kaum präsent, sodass beispielsweise ein tschadischer Bauer nur selten einen Richter, Lehrer oder anderen Staatsbeamten zu Gesicht bekam. Dementsprechend hielten sich Verbundenheit mit und Loyalität gegenüber dem Zentralstaat bei der Landbevölkerung in Grenzen. Nur durch Zwang und Repression konnte sich der schwache Staat über Wasser halten – und hielt dabei den Repressionsapparat des ehemaligen Kolonialstaates zu seinen Gunsten am Leben und baute ihn weiter aus. Der Einheitsstaat erwies sich zusehends als Entwicklungshindernis.

⁹ Vgl. Daron Acemoğlu/James A. Robinson, *Why Nations Fail*, London 2012, S. 336f.

Unterdrückung und fehlende Leistung schwächten die Legitimität des Staates und bewirkten eine Abkehr von der Zentralregierung sowie eine Rückkehr zu den nie ganz von der politischen Bildfläche verschwundenen Loyalitäten zu ethnischer Gruppe, Clan und Stamm. Ein Beispiel dafür ist Niger, ein dünn besiedelter Staat mit dem Anspruch eines starken Zentralstaates in französisch-jakobinischer Tradition. In der Praxis führte das Bestreben der Staatselite, alternative regionale, soziale oder ethnische Machtzentren auszuschalten, dazu, dass zentrifugale Kräfte religiöser wie ethno-regionaler Art das Gewaltmonopol des Staates immer stärker untergruben.¹⁰

Forderungen nach Reformen und einer Umverteilung von Entscheidungsbefugnissen und Gütern vom Zentrum an lokale Strukturen wurden schließlich besonders in den 1990er Jahren durch die Demokratisierungswelle befeuert, die den Kontinent nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erfasste. Für die von einer Reihe von Staaten daraufhin unternommenen Dezentralisierungsreformen kann man vier allgemeine Motive identifizieren:¹¹ *Erstens* war in einigen Ländern die Regierung tatsächlich bereit, Kompetenzen an dezentrale Organe abzugeben; *zweitens* mussten sich gerade kleinere afrikanische Staaten wie Gambia im Zuge der Schuldenkrise der 1980er Jahre aus Kostengründen von der Bereitstellung vieler öffentlicher Dienstleistungen zurückziehen; *drittens* knüpften Geberländer seit den 1990er Jahren die Vergabe von Hilfsgeldern vermehrt an Dezentralisierungsschritte; *viertens* ist Dezentralisierung in Postkonfliktgesellschaften eine probate Antwort auf ethno-regionale Konflikte, wofür exemplarisch *Power-sharing*-Arrangements in Südafrika und Nigeria stehen.

Dezentralisierung ist jedoch kein Garant für Frieden und Stabilität. Nigeria, das bevölkerungsreichste Land Afrikas, hat nach dem Trauma des secessionistischen Biafra-Krieges Ende der 1960er Jahre eine immer weitere Untergliederung durchlaufen, die die Zahl der

Bundesstaaten von drei (1960) auf zwölf (1967), dann 19 (1976), später 30 (1990) und zurzeit 36 vervielfältigte – wobei jede neue Region sich als frisches Biotop für Korruption, Unterschlagung und Vetternwirtschaft erwies. Dennoch besteht für die Zentralregierung die effektivste Methode, für Sicherheit zu sorgen, nach wie vor darin, lokale Rebellen Gruppen mit horrenden, aus Erdöleinnahmen finanzierten Ablasszahlungen zu beschwichtigen. Des Weiteren haben Devolutionsprogramme unter anderem in Senegal, Tansania, Ghana, Uganda und Kenia entgegen ihrem Anspruch de facto zu einer Rezentralisierung der Macht geführt. In Äthiopien beispielsweise schuf die Regierung nach ihrer Machtübernahme 1991 einen ethnischen Föderalstaat mit autonomen Regionen für jede Ethnie. Die Gliedstaaten dienen jedoch im Wesentlichen dazu, die Weisungen des autoritären, von der Hauptstadt Addis Abeba aus gelenkten Zentralstaates auszuführen und deren Umsetzung zu überwachen.

Doch selbst in jenen Staaten, in denen Macht und Ressourcen tatsächlich an lokale Körperschaften delegiert wurden, ist die lokale Ebene oft von Korruption und fehlender Repräsentativität gekennzeichnet, wobei die Einbindung traditioneller Autoritäten eine entscheidende Rolle spielt. Eine Ausnahme bildet hierbei Botswana, das traditionelle Führer in den formellen Staat integriert hat, indem sie im senatsähnlichen House of Chiefs ihre Interessen artikulieren und durchsetzen können.¹² Nicht zufällig ist Botswana eines der stabilsten und in den Indizes menschlicher Entwicklung weit oben rangierenden Länder des Kontinents. Es ist jedoch fraglich, ob sich dieser Ansatz in heterogeneren, bevölkerungsreicheren und krisengeplagten Ländern replizieren lässt, in denen weitaus mehr Interessen gegeneinander abzuwägen sind.

Beispiel Südsudan

Ein solcher heterogener und von Kriegen gezeichneter Staat ist Südsudan, dessen Geschichte die Unwägbarkeiten von Dezentralisierungsmaßnahmen in schwachen Staaten illustriert. Zentrum-Peripherie-Konflikte prägen die Region seit Jahrzehnten und sind auch

¹⁰ Vgl. Jibrin Ibrahim, The Weakness of „Strong States“: The Case of Niger Republic, in: Adebayo Olu-koshi/Liisa Laakso (Hrsg.), Challenges to the Nation-State in Africa, Uppsala 1996, S. 50–73.

¹¹ Vgl. Giorgio Blundo/Jean-Pierre Jacob, Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain, Genf 1997, S. 4.

¹² Vgl. Richard Werbner, Challenging Minorities. Difference and Tribal Citizenship in Botswana, in: Journal of Southern African Studies, 28 (2002) 4, S. 671–684.

eine entscheidende Ursache für den seit Dezember 2013 wütenden Bürgerkrieg. Bereits seit der Unabhängigkeit Sudans von Großbritannien 1956 gab es im südlichen Drittel des Landes, das zu Kolonialzeiten getrennt verwaltet wurde und sich auch ethnisch-religiös vom überwiegend arabisch-muslimisch geprägten Norden unterschied, Forderungen nach mehr Teilhabe und Autonomie. Da die Regierungen in Khartum sich stets weigerten, dem Süden größere Eigenständigkeit zuzugestehen, war der Süden bis 2005 Schauplatz brutaler Guerillakriege. Seit dem Friedensvertrag 2005 wird Südsudan von der einstigen Separatistenbewegung Sudan People's Liberation Movement (SPLM) als autonome Region regiert, nach einem nahezu einstimmigen Referendum 2011 als unabhängiger Staat.

Dezentrale Entscheidungsstrukturen sind in den meisten südsudanesischen Gemeinschaften Tradition. Seit dem Buschkrieg gegen die sudanesischen Regierung, die Macht und Ressourcen in der zentralen Dschasira-Region konzentrierte, vertrat die SPLM Föderalismus und vertikale Gewaltenteilung auch als staatsorganisatorische Grundprinzipien. Das ursprünglich emanzipatorische Ziel eines Neuen Sudans, in dem sämtliche Regionen am geeinten Sudan teilhaben sollten, starb jedoch mit dem langjährigen SPLM-Führer John Garang bei einem Hubschrauberabsturz 2005 und wich einem verengten Fokus auf die Unabhängigkeit des Südens.

Die vorläufige Verfassung Südsudans ist ein klares Bekenntnis zu dezentraler Gewaltenteilung. Tatsächlich besteht der Staat nominell aus fünf Verwaltungsebenen: Neben der Zentralregierung gibt es zehn Bundesstaaten, die wiederum in *counties* untergliedert sind, unter denen auf lokaler Ebene *payam* (eine Gruppe Dörfer) und *boma* (die einzelnen Dörfer) rangieren. In der Regierungspraxis dominiert jedoch unumstritten die Zentralregierung in der Hauptstadt Juba. Weder Kompetenzen noch finanzielle Mittel werden delegiert. Die lokale Macht der *County Commissioner* äußert sich vor allem in autokratischem Gebaren und der Einschüchterung konkurrierender Autoritäten wie beispielsweise von Richtern.¹³ Die loka-

¹³ Vgl. David K. Deng, *Challenges of Accountability: An Assessment of Dispute Resolution Processes in Rural South Sudan*, Juba 2013, S. 19.

len Entscheidungsträger sind zudem de facto nicht den Menschen vor Ort verantwortlich, sondern ihren Vorgesetzten in Juba: So hat Präsident Salva Kiir in den vergangenen Jahren unter Missachtung der Verfassung mehrere gewählte Gouverneure ihrer Ämter enthoben und durch Getreue ersetzt. Auch die wahrscheinlich funktionsfähigste Institution des Staates, die Armee, ist zentral gesteuert.

Diese Entwicklung ist in vielerlei Hinsicht typisch für Länder, in denen Befreiungsbewegungen an die Macht gelangt sind: Sei es die SWAPO in Namibia, die EPLF/PFDJ in Eritrea oder ZANU-PF in Simbabwe – sie zeigen sich notorisch unwillig, die einmal errungene Macht zu teilen, da sie sich durch ihren Einsatz von Leib und Leben als rechtmäßige Herrscher legitimiert fühlen und ob ihres militärischen Hintergrunds zivilen Akteuren und Handlungsweisen misstrauen.¹⁴ Ein wichtiger Unterschied in Südsudan besteht jedoch darin, dass der Staat nicht über die Fähigkeiten, das Personal und die Infrastruktur verfügt, um sein Territorium effektiv zu regieren. Jenseits der Hauptstadt und einiger Provinzstädte sind oft weder der Zentralstaat noch seine Untergliederungen in irgendeiner Form präsent. Stattdessen haben traditionelle Autoritäten das Sagen und regeln unter anderem Streitigkeiten nach Gewohnheitsrecht.¹⁵

Ein weiterer Grund für die Ablehnung machtteilender und somit auch föderaler Arrangements liegt in der Geschichte des südsudanesischen Befreiungskampfs. Föderalismus und Dezentralisierung wurden von der sudanesischen Regierung als Mittel zur Schwächung regionaler Autonomiebestrebungen eingesetzt. So führte der von einer Logik des *divide et impera* geleitete Beschluss des Diktators Dschafar Muhammad an-Numairi, den zuvor einheitlichen Südsudan in drei Subregionen (Bahr al-Ghazal, Upper Nile, Equatoria) zu unterteilen, 1983 zur Gründung der SPLM und zum zweiten, über zwanzig Jahre währenden Bürgerkrieg.

¹⁴ Vgl. Sara Rich Dorman, *Post-Liberation Politics in Africa: Examining the Political Legacy of Struggle*, in: *Third World Quarterly*, 27 (2006) 6, S. 1085–1101.

¹⁵ Vgl. Cherry Leonardi, *Dealing with Government in South Sudan: Histories of Chiefship, Community and State*, Woodbridge 2013.

Auch die aktuelle Unterteilung Südsudans in zehn Gliedstaaten ist das Erbe einer Reform der Regierung Omar al-Baschirs von 1994, gegen deren Übernahme die SPLM sich lange sträubte.

Im Schatten des seit 2013 andauernden Bürgerkrieges in Südsudan und angesichts des offensichtlichen Scheiterns des Zentralstaates ist die Diskussion um die föderale Struktur des jungen Staates erneut entbrannt und zieht trotz der unmissverständlichen Ablehnung seitens der Regierung weite Kreise. Die Debatte in Südsudan ist nicht grundlegend neu, sondern knüpft an Debatten aus den 1970er und 1980er Jahren an. Dabei fordern vor allem Vertreterinnen und Vertreter aus Equatoria, der südlichen und ethnisch vielfältigsten der drei Großregionen Südsudans, mehr Mitsprache und ein größeres Stück vom staatlichen Kuchen. Diese angesichts des Missmanagements in Juba auf den ersten Blick nachvollziehbare Forderung ist vor allem deshalb brandgefährlich, da sie auf einem Verständnis von Föderalismus basiert, das den „ursprünglichen“ oder autochthonen Bewohnerinnen und Bewohnern Vorrechte gegenüber Zugezogenen einräumt. Im Falle Equatorias ist das besonders brisant, da im Zuge der Unabhängigkeitskämpfe ein Großteil der Bevölkerung mindestens einmal Opfer von Vertreibung wurde, und sich an vielen Orten Equatorias Dinka angesiedelt haben, die zahlenmäßig größte ethnische Gruppe Südsudans, die ihrerseits aus anderen Regionen fliehen mussten und auch nach der Unabhängigkeit dort geblieben sind. Das Verlangen nach größerer regionaler Autonomie lässt sich somit zu einem Gutteil auf Verteilungskämpfe um (Weide-) Land reduzieren.

Einen bedenklichen Weg, wie solche Forderungen realisiert werden können, weist ausgerechnet einer der brutalsten Milizenführer, David Yau Yau. Im Austausch gegen eine Waffenruhe wurde ein neuer Gliedstaat unter seiner persönlichen Kontrolle eingerichtet. Die Regierung selbst hat darüber hinaus unbeabsichtigt zu einer Verschärfung der Gegensätze beigetragen. Wurden ethnische Grenzen zuvor eher fließend und offen gehandhabt, forcierte der Land Act von 2009, der Land als Eigentum der jeweiligen vor Ort ansässigen Gemeinschaft festschreibt, die bewusste Abgrenzung gegen nicht zur Gemein-

schaft Zugehörige.¹⁶ In letzter Konsequenz bedeutet die Forderung nach einer stärkeren Föderalisierung Südsudans also eine Gefahr für den ohnehin schwer angeschlagenen nationalen Zusammenhalt.

Schlussfolgerung

Trotz der angesichts der Größe und Vielfalt Afrikas gebotenen Vorsicht bei Verallgemeinerungen sind in vielen Staaten Subsaharrikas bestimmte Abfolgen zu beobachten: Auf eine Zentralisierung der Macht folgen Forderungen nach Föderalismus, die zu zögerlichen Reformen führen, die wiederum eine Rezentralisierung von Kompetenzen nach sich ziehen. Trotz (teilweiser) Demokratisierung, erwachender Zivilgesellschaften und eines gestiegenen Drucks durch die Gebergemeinschaft bleibt der zentralisierte starke Staat in weiten Teilen Afrikas das Paradigma erfolgreicher Staatsbildung. Und mit Chinas Aufschwung tritt ein Paradebeispiel einer erfolgreichen zentral gelenkten Entwicklung an die Seite bürgernahe demokratischer Regierungsmodelle.

In vielen afrikanischen Staaten ist die Bilanz des zentralistischen Paradigmas hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklung, sozialer Gleichheit oder Teilhabe der Bevölkerung aber ausgesprochen mager. Die Pervertierung des Dezentralisierungsgedankens in Südsudan, wo die Zentralregierung nicht gewillt ist, den formell föderalen Staat mit Leben zu füllen und in der Folge weite Teile des Landes jenseits staatlicher Präsenz existieren, ist dafür ein trauriger Beleg. Der Verlauf der dadurch angestoßenen Föderalismusdebatte ist zugleich jedoch Warnung, dass der Ruf nach Dezentralisierung auch die Vorstufe zu einem Appell zur ethnischen Säuberung sein kann. Unorthodoxe Formen der Devolution wie zum Beispiel die formalisierte Beteiligung traditioneller Führer an staatlichen Entscheidungsprozessen können hingegen ein Weg sein, die Kluft zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern zu überbrücken.

¹⁶ Vgl. Ole Frahm, *How a State Is Made: Statebuilding and Nationbuilding in South Sudan in the Light of Its African Peers*, unveröffentlichte Dissertation, Berlin 2014.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe

31–32/2015 · 27. Juli 2015

Megatrends

John Naisbitt

„Der Horizont reicht meist nur bis zum nächsten Wahltag“

Sabine Pfeiffer

Industrie 4.0 und die Digitalisierung der Produktion

Silke Beck · Oliver Geden

Klimapolitik am Scheideweg

Weert Canzler

Zukunft der Mobilität

Thorsten Wiechmann

Europas Städte im demografischen Wandel

Hanns W. Maull

Regieren in Zeiten der Globalisierung

Horst W. Opaschowski

Vom Nutzen wissenschaftlicher Zukunftsforschung



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
(verantwortlich für diese Ausgabe)
An dieser Ausgabe wirkte Helena Kürten
als Praktikantin mit.
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
26. Juni 2015

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kuhessenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelsstraße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale
für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)
werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Föderalismus

APuZ 28–30/2015

- Eva Marlene Hausteiner*
3–8 **Föderation als Bundesstaat?**
Welchen Begriffskonventionen folgen gegenwärtige Verständnisse des Föderalen? Der Beitrag skizziert den begrifflichen Status quo, untersucht seine Grenzen in der Beschreibungsfähigkeit politischer Realität und diskutiert mögliche Alternativen.
- Nathalie Behnke*
9–16 **Stand und Perspektiven der Föderalismusforschung**
Im vergangenen Jahrzehnt hat sich der deutsche Föderalismus verändert; globale Entwicklungen haben die Bedeutung des Föderalen gestärkt. Daraus sind neue Themen und Interessengebiete in der Föderalismusforschung hervorgegangen.
- Henrik Scheller*
17–23 **Der „erschöpfte Föderalstaat“**
Die Debatte über die bundesstaatliche Ordnung und ihre Finanzverfassung steckt fest: Forderungen nach Kompetenzentflechtung und das Schuldenabbau-Paradigma sind zum Selbstzweck geworden und ersetzen eine föderale Leitbilddiskussion.
- Sven Leunig*
24–30 **Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel**
Inwieweit wurde das Subsidiaritätsprinzip bei der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Zuge der Verfassungsgebung 1948/49 tatsächlich berücksichtigt, wie in der politikwissenschaftlichen Forschung angenommen?
- Alexander Hoppe · Johannes Müller Gómez*
30–35 **Chancen eines europäischen Föderalismus**
Angesichts der Krise des politischen Systems der EU scheint eine grundlegende Debatte über seine Reform geboten. Elemente des dualen Föderalismus könnten bei einer Umgestaltung zu einer Verbesserung der Legitimität der EU beitragen.
- Felix Schulte*
36–40 **Frieden durch Föderalismus**
Die friedliche Regulierung ethnischer Konflikte kann nur durch Anerkennung ethnischer Identität gelingen. Wenn Minderheitenschutzrechte nicht ausreichen, können föderale Arrangements eine Balance zwischen Einheit und Vielfalt herstellen.
- Ole Frahm*
41–46 **Zentralisierung und Föderalismus in Afrika**
Seit ihrer Gründung oszillieren viele Staaten Subsahara-Afrikas zwischen Bemühungen, die Staatsgewalt zentral zu steuern, und Versuchen, ein dezentraleres föderales Regierungs- und Verwaltungssystem aufzubauen.