

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Sturm | Winkelmann

# Föderalismus

4. Auflage



**Nomos**

## **STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT**

### **Lehrbuchreihe für Studierende der Politikwissenschaft an Universitäten und Hochschulen**

Wissenschaftlich fundiert und in verständlicher Sprache führen die Bände der Reihe in die zentralen Forschungsgebiete, Theorien und Methoden der Politikwissenschaft ein und vermitteln die für angehende Wissenschaftler:innen grundlegenden Studieninhalte. Die konsequente Problemorientierung und die didaktische Aufbereitung der einzelnen Kapitel erleichtern den Zugriff auf die fachlichen Inhalte. Bestens geeignet zur Prüfungsvorbereitung u.a. durch Zusammenfassungen, Wissens- und Verständnisfragen sowie Schaubilder und thematische Querverweise.

Roland Sturm | Thorsten Winkelmann

# Föderalismus

4., aktualisierte und erweiterte Auflage



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-7560-0819-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-1573-7 (ePDF)

4., aktualisierte und erweiterte Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhalt

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	8
<b>1 Theoretische und systematische Grundlagen</b>	<b>11</b>
1.1 Bundesstaat – Staatenbund	11
1.2 Zentrale Begründungen für Föderalismus/Föderalismus und Demokratie	12
1.3 Formen des Föderalismus	21
1.4 Wettbewerbsföderalismus	29
1.5 Politikwissenschaftliche Zugänge in der Föderalismusforschung: der „normative“ und der „positive“ Ansatz	34
<b>2 Institutionelle Merkmale des Föderalismus</b>	<b>37</b>
2.1 Föderalismus und Verfassungspolitik	37
2.2 Kompetenzverteilung und Mehrebenenpolitik	45
2.3 Die Beteiligung der Gliedstaaten an der Bundesgesetzgebung: Zweite Kammern und Vermittlungsverfahren	52
2.4 Die Bedeutung von Landesparlamenten im Exekutivföderalismus	75
2.5 Die Kommunen im deutschen Föderalismus	81
<b>3 Finanzverfassung</b>	<b>95</b>
3.1 Steuerpolitik	95
3.2 Konnexitätsprinzip	103
3.3 Staatsausgaben	104
3.4 Finanzausgleich	107
3.5 Staatsverschuldung	117
3.6 Finanzbeziehungen im Föderalismus	126
<b>4 Politische Willensbildung</b>	<b>129</b>
4.1 Direktdemokratische Verfahren (Abstimmungen)	130
4.2 Wahlen und Regierungssysteme	139
4.3 Parteienwettbewerb und Regierungsbildung	149
4.4 Politische Karrieren	165
4.5 Außerparlamentarische Bewegungen und deliberative Beteiligungsformen	168
<b>5 Föderalismus in der Kritik – Reformdebatten und drei Föderalismusreformen in Deutschland</b>	<b>173</b>
5.1 Probleme des deutschen Föderalismus	173
5.2 Die Föderalismusreform I	177
5.3 Die Föderalismusreform II	191
5.4 Die Föderalismusreform III	195
5.5 Nach der Reform ist nicht vor der Reform	196

## **Inhalt**

---

<b>6</b>	<b>Föderale Ordnungen im Globalen Süden</b>	197
6.1	Südafrika	197
6.2	Indien	213
6.3	Brasilien	232
6.4	Zusammenfassung	248
<b>7</b>	<b>Dezentralisierung – die Alternative zum Föderalismus?</b>	255
7.1	Ursachen beziehungsweise Auslöser von Dezentralisierung	256
7.2	Formen der Dezentralisierung	257
7.3	Dezentralisierungsprozesse in Europa	259
7.4	Zusammenfassung	276
7.5.	Exkurs: Dezentralisierung in arabischen Ländern	278
	<b>Weiterführende Literatur</b>	281
	<b>Sachregister</b>	305
	<b>Personenregister</b>	308
	<b>Bereits erschienen in der Reihe STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT (ab 2017)</b>	309

# 1 Theoretische und systematische Grundlagen

## Zusammenfassung

Dieses Kapitel legt die Basis zum Verständnis der folgenden Kapitel. Im Zusammenhang mit dem Thema "Föderalismus" stellen sich eine Reihe grundlegender Fragen, die in diesem Abschnitt einführend erörtert werden. Hierbei geht es vor allem um die Spannweite der Ausgestaltung des Föderalismus zwischen den Polen Bundesstaat und Staatenbund, um die Begründungsmöglichkeiten für föderale Systeme sowie um die Frage nach dem Verhältnis von Demokratie und Föderalismus. Abschließend werden Formen des Föderalismus analysiert und die beiden unterschiedlichen Zugänge der Politikwissenschaft zur Föderalismusanalyse gegenübergestellt.

### 1.1 Bundesstaat – Staatenbund

Hinsichtlich der Staatsorganisation föderaler Ordnungen kann zwischen Bundesstaat und Staatenbund unterschieden werden. Von einem Staatenbund sprechen wir, wenn sich souveräne Staaten durch einen völkerrechtlichen Vertrag zusammenschließen. Gemeinsam ist diesem Zusammenschluss in der Regel die Vertretung und Verteidigung des Staatenbundes nach außen. Die am Staatenbund (Föderation) beteiligten Länder bleiben in inneren Angelegenheiten aber weitgehend autonom und haben ein Recht auf Austritt.

Bei einem Bundesstaat handelt es sich demgegenüber um ein Zusammenwirken von Gliedstaaten im Rahmen einer gemeinsamen Verfassung. Im Unterschied zur Föderation gilt im Föderalismus in der Regel: Bundesrecht bricht Landesrecht, aber auch, dass der Bund zu einem, den Willensbildungsprozess seiner Glieder schonenden Verhalten angehalten ist. Um von einem Bundesstaat sprechen zu können, müssen eine Reihe von Anforderungen erfüllt sein, deren Ausgestaltung im Einzelfall jedoch beträchtlich variieren kann, wie die von uns vorgestellten Beispiele zeigen werden. Zu den Mindestanforderungen an Bundesstaatlichkeit gehören die Gliederung des Staates in territoriale Einheiten, die Teilhabe der Gliedstaaten an der Willensbildung des Zentralstaats, eine finanzielle Eigenständigkeit der Gliedstaaten, damit diese in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen, sowie eigene Entscheidungskompetenzen der Gliedstaaten.

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

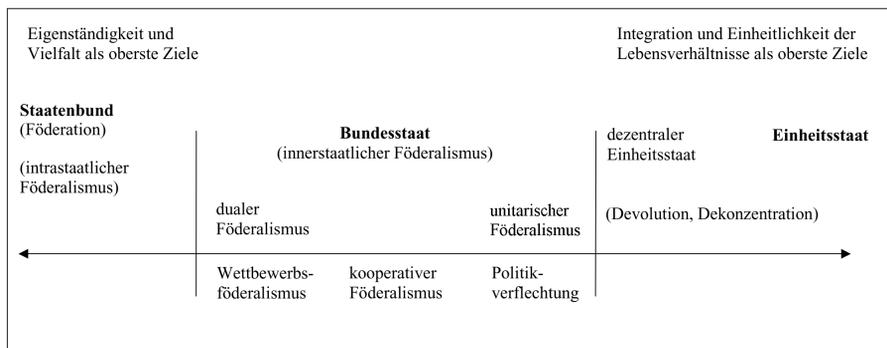


Abbildung 1: Ziele und Ausprägungen des Föderalismus

### 1.2 Zentrale Begründungen für Föderalismus/Föderalismus und Demokratie

Es lassen sich sechs Begründungen für föderale Ordnungen unterscheiden, die in unterschiedlichen Kombinationen für alle föderal organisierten Staaten gelten. Es handelt sich hierbei um ethische, demokratietheoretische, geographische, historische, ökonomische und ethnisch-soziale Argumentationsmuster.

Aus *ethischer Sicht* ist der Föderalismus eine Form der Ausgestaltung des sogenannten *Subsidiaritätsprinzips*. Dieses Prinzip (lateinisch *subsidium ferre* = Hilfestellung leisten) lässt sich auf die katholische Soziallehre zurückführen (ausführlich *Golembowski* 2015). Im Mittelpunkt des Subsidiaritätsgedankens steht der Grundsatz größtmöglicher Selbstverantwortung und Entfaltung des Individuums sowie der Erhalt der Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten gegenüber dem Staat. In die Praxis übersetzt bedeutet das Subsidiaritätsprinzip, dass eine höhere gesellschaftspolitische Ebene nur dann eine Aufgabe übernimmt, wenn die untere Ebene diese nach eigenem Bekunden nicht mehr erfüllen kann und die höhere Ebene in der Lage ist, diese Aufgabe besser zu erfüllen. Auf den Föderalismus übertragen heißt das, dass der Zentralstaat nur dann Aufgaben übernimmt, wenn die Gliedstaaten durch deren Wahrnehmung überfordert sind und der Aufgabenwahrnehmung durch die bundesstaatliche Ebene zustimmen.

Das Grundgesetz regelt in seinem Artikel 30: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Der Hinweis auf mögliche Ausnahmeregelungen zuungunsten der Entscheidungsbefugnisse der Länder macht deutlich, wie wichtig es ist, wer festlegt, wann die untere politische Ebene überfordert ist. In Deutschland erfordern Eingriffe in die Kompetenzen der Länder deren Zustimmung im Bundesrat.

Der Artikel 30 des Grundgesetzes erwies sich im politischen Alltag allerdings nicht als „starker“ Artikel. Er konnte den Gesetzgeber, in diesem Fall den verfassungsändernden Gesetzgeber, das heißt den Bundestag und den Bundesrat, nicht davon abhalten, immer mehr Kompetenzen von der Länder- auf die Bundesebene zu transferieren (vgl. *Sturm* 2016). Das zentralstaatlich organisierte Prinzip der Soli-

darität erwies sich in der Geschichte der Bundesrepublik als einflussreicher als das Subsidiarität. Weitere Kompetenzen der Länder wurden auf die Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise die Europäische Union übertragen.

Für Österreich lässt sich Ähnliches sagen, wie eine Analyse der Veränderungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in den Jahren 1925-2022 ergeben hat (*Bußjäger/Oberdanner 2023*). Die Kompetenzeingriffe des Bundes in die Landeszuständigkeiten überwiegen deutlich. In wenigen Bereichen (v.a. bezüglich ihrer Organisationsautonomie bei der Landesverwaltung und des Dienstrechts) behaupteten sich die Länder.

#### EXKURS:

Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union. Auch in der EU, die als Staatenverbund noch kein Föderalstaat ist, wurde das Subsidiaritätsprinzip 1992 verankert. Heutige Rechtsgrundlage ist Artikel 5 EUV (Vertrag über die Europäische Union) im Lissabon-Vertrag. Hier heißt es in Artikel 5 (3): „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Interventionen der EU-Kommission, die sich auf diesen Vertragstext berufen, sind schon häufig auf den Widerspruch der Mitgliedstaaten und ihrer Gliedstaaten, zum Beispiel der deutschen Länder, gestoßen. Die Feststellung, wann die Unionsebene politische Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser erreichen könne als die Mitgliedstaaten, bleibt umstritten, weil sie in der Praxis in erster Linie von der übergeordneten politischen Ebene getroffen wird. Das zeigt, dass das Subsidiaritätsprinzip in föderalen Gemeinwesen dann am besten gewahrt wird, wenn die jeweils untere politische Ebene ein Vetorecht hinsichtlich der Übertragung ihrer Kompetenzen an die zentralstaatliche Ebene behält.

Dieses Vetorecht wird durch den Vertrag von Lissabon<sup>1</sup> dadurch ausgebaut, dass die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten seit dem 1. Dezember 2009 die Möglichkeit haben, mit Hilfe ihrer nationalen Regierungen beim Europäischen Gerichtshof Klage einzureichen, wenn die Kommission nach Meinung eines Parlaments ihre Kompetenzen überschreitet. In Deutschland hat diese Klagemöglichkeit auch der Bundesrat. Die Kommission ist verpflichtet, ihre Vorschläge für einen Gesetzgebungsakt im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu begründen. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene als auf der mitgliedstaatlichen Ebene erreicht werden kann, muss auf qualitativen und – soweit möglich – quantitativen Kriterien beruhen. Der Vertrag von Lissabon (Protokoll Nr. 2) eröffnet auch die Möglichkeit, dass ein Drittel der nationalen Parlamente<sup>2</sup> innerhalb von einer Frist von acht Wochen gegenüber den Organen der EU eine begründete Stellungnahme abgeben kann, wonach der Entwurf eines EU-Gesetzgebungsaktes nicht mit

1 Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon, Artikel 8.

2 Jedes Land hat für sein Parlament zwei Stimmen. In Deutschland haben je eine Stimme der Bundestag und der Bundesrat. Wenn der Einspruch der nationalen Parlamente Artikel 76, AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Lissabon-Vertrag), also den „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ (Innen- und Justizpolitik) betrifft, beträgt die Schwelle ein Viertel der Parlamente.

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

---

dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Ausdrücklich ist vorgesehen, dass die jeweiligen nationalen Parlamente gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnis (in Deutschland die Landesparlamente) konsultieren. Mit der Stellungnahme werden die EU-Organe gezwungen zu begründen, weshalb sie an einem bestimmten Vorhaben festhalten wollen.<sup>3</sup>

Das im Lissabon Vertrag so gestärkte Subsidiaritätsprinzip hat den Kompetenztransfer von den Nationalstaaten (und den Ländern) auf die EU-Ebene kaum erschwert. Das Thema „Migration“ zeigte, dass mit der Kompetenzverlagerung nicht automatisch der erhoffte Effizienzgewinn beim Entscheidungsprozess erzielt wurde. Dies führt zu nationalen Vetopositionen, allerdings ohne eine Debatte zur Rückübertragung von Zuständigkeiten. Fest steht, dass heute bereits viele Politikfelder in wesentlichen Teilen nach Brüssel übertragen wurden. Deren Status kann mit der neuen Subsidiaritätskontrolle im Lissabon-Vertrag nicht verändert werden. Das Subsidiaritätsprinzip in seiner bisherigen Ausgestaltung hatte auf europäischer Ebene keine umfassendere „Schutzwirkung“ für die Selbstbestimmung der Länder und Regionen in Europa als sein deutsches Pendant für die Garantie der Länderrechte.

Einschneidend für die zukünftige Aufgabenteilung zwischen dem EU-Mitgliedstaat Deutschland und der EU-Entscheidungsebene war das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2009.<sup>4</sup> Es setzte dem Kompetenztransfer nach Brüssel deutliche Grenzen. Zum einen ist aus der Sicht des BVerfG die EU kein Föderalstaat und kann auch kein solcher werden solange das Grundgesetz gilt. Zum anderen definierte das Gericht einen „unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes“, der sich europäischen Regelungen entzieht. Hierzu zählen Entscheidungen über Krieg und Frieden, über Strafrecht und Polizei, über Einnahmen und Ausgaben, über Bildung, Medien und Religion. Sollte eine Übertragung nach Brüssel dennoch geschehen, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Zudem verpflichtete dieses den Gesetzgeber, die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat bei der Übertragung von Kompetenzen an die EU zu stärken. Dies geschah durch die Neufassung der deutschen Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag im September 2009.

Die deutschen Länder haben keine einheitliche Haltung in der Europapolitik. Auf Ausschussebene<sup>5</sup> im Bundesrat wird in über der Hälfte der Abstimmungen kontrovers diskutiert, bevor es zu Kompromissen kommen kann, die dann im Plenum abgestimmt werden. Die empirische Forschung hat festgestellt, dass neben dem Konflikt zwischen den Geber- und Nehmerländern im Länderfinanzausgleich mit einem Anteil von 24 Prozent an allen Territorialkonflikten auch der Konflikt zwischen Stadtstaaten und Flächenländern eine Rolle spielt (*Souris* 2021: 216).

Auch *geographische Zwänge*, das heißt die Größe oder Struktur der Fläche eines Landes, können föderale Ordnungen begründen. Dies trifft vor allem auf große

---

3 Zur Einbeziehung der regionalen Ebene in den EU-Mitgliedsländern ausführlich im Auftrag des Ausschusses der Regionen vgl. *Vara Arribas/Bourdin* 2011.

4 BVerfG, 2BvE 2/08 vom 30.6. 2009.

5 Ausschuss für Fragen der Europäischen Union.

Flächenstaaten wie zum Beispiel die USA, Indien, Kanada, Russland oder Australien, in denen zunächst aus rein technischen, aber auch aus demokratietheoretischen Gründen dezentrale (also ortsnähere) Verwaltungseinheiten notwendig sind.<sup>6</sup> Weshalb aber nicht auf China? Der zentralistische Zugriff der Kommunistischen Partei auf das ganze Land kann alleine die Ablehnung des Föderalismus in China nicht begründen. Auch in der UdSSR<sup>7</sup> beherrschte die Kommunistische Partei das Land, dennoch hatte dieses formal eine föderale Verfassung. Für chinesische Vorbehalte gegenüber dem Föderalismus spielen vor allem politisch-kulturelle Wertvorstellungen eine Rolle, die ihren Ursprung in historischen Erfahrungen haben. In China wird Föderalismus assoziiert mit der Schwäche und Zersplitterung des Landes im 19. und 20. Jahrhundert, mit den Machtkämpfen regionaler Warlords und ausländischer Dominanz, sowie jüngst dem „Partikularismus“ der moslemischen Uiguren und der Tibetener (*Dalai Lama*). Allenfalls zeitweise erschien der chinesischen Führung gegenüber Nationalchina (Taiwan) der Gedanke der Föderation nützlich, als „Zwischenstufe“, um die Eingliederung Taiwans in die zentralstaatlichen Herrschaftsstrukturen der Volksrepublik China vorzubereiten. Die Entwicklung in Hongkong hat allerdings gezeigt, dass verhandelte Lösungen, wozu auch der Föderalismus gehört, keine Chance haben.

Aus *historischer Perspektive* bezieht sich der Föderalismus auf den Prozess der Staatswerdung eines Landes. Diese kann sowohl die Form des Übergangs vom Staatenbund zum Bundesstaat als auch des Zusammenschlusses von vorher unabhängigen Staaten annehmen oder aber sich im Wege der Erweiterung eines bestehenden Staatsgebiets durch neue Territorien vollziehen. Beispiele für einen solchen „*coming together*“-Föderalismus sind die Schweiz, die Vereinigten Staaten oder Kanada.

Der Föderalismus lässt sich auch *ökonomisch* begründen. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass die regionale wirtschaftliche Entwicklung von dezentralen politischen Entscheidungsstrukturen profitiert, die wiederum ein Kernelement föderaler Ordnungen bilden. Ökonomen haben versucht, empirisch nachzuweisen, dass selbst in Deutschland, es von Land zu Land Unterschiede hinsichtlich der Rolle des Staates in der Wirtschaft gibt, womit auch die wirtschaftlichen Erfolge der Länder korrelieren (*Bertenrath et al.* 2008: 7). Dezentralen politischen Entscheidungsstrukturen wird nachgesagt, dass sie ein höheres Maß an öffentlicher Rechenschaftslegung erzwingen. So werden Ressourcen des Staates effizienter eingesetzt und Korruption wird erschwert (ausführlicher *Leßmann/Markwardt* 2010).

Ausdruck findet die politische Ökonomie des Föderalismus in Mustern der Wirtschaftsgeographie. Diese folgen häufiger einer funktionalen als einer konstitutionellen Logik. Im Unterschied zum rechtlichen Rahmen des Föderalismus, der versucht soziale Konflikte durch Dezentralisierung und Machtteilung zu befrieden,

---

6 Beispiele für diese Begründung finden sich bei *Madison/Hamilton/Jay* 1788/1987.

7 UdSSR = Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken. Von Russland dominierter Föderalstaat, der am Ende des Kalten Krieges zerbricht. 1991 schließen sich 11 der 15 ehemaligen Sowjetrepubliken zur Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) zusammen. Am 31.12. 1991 löst sich die UdSSR als völkerrechtliches Subjekt selbst auf.

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

ignoriert die ökonomische Dezentralisierung in der Regel territoriale Verfassungsvorgaben. Wirtschaftsräume konstituieren sich ohne Rücksichtnahme auf Ländergrenzen. Oft ist die politische Ökonomie des Föderalismus und vor allem ihre regionale Realität anarchisch, wenig vorhersehbar, folgt einer Eigendynamik und hängt von Einflüssen der internationalen Politik ab, vor allem von Folgen der Globalisierung (*Sturm* 2023).

Eine weitere wichtige Begründung des Föderalismus liegt in seinem Konfliktlösungspotenzial für *ethnische* oder *soziale Konflikte*: Durch die Einrichtung föderaler Einheiten oder Vorstufen zu solchen können soziale oder ethnische Gruppen regionale Autonomie erlangen. Dies kann durch die Dezentralisierung von früheren Einheitsstaaten geschehen (Beispiele sind Belgien, Spanien oder Großbritannien), durch das Respektieren regionaler Identitäten bei der Staatenbildung (wie in Indien, Kanada oder der Schweiz) oder durch das zusätzliche Einrichten föderaler Einheiten innerhalb bereits bestehender Föderalstaaten (wie in Indien<sup>8</sup> oder der Schweiz<sup>9</sup>). Belgien wurde 1994 zum Föderalstaat, um die Konflikte zwischen Wallonen und Flamen beizulegen (vgl. *Petersohn* 2013). In Spanien und Großbritannien bestimmen die politischen Erfolge (bzw. Misserfolge wie im Falle Kataloniens) (vgl. *Nagel/Rixen* 2015; *Kraus/Vergés Gifra* 2017; *Kraus* 2023) bei der Umsetzung regionaler Autonomie den Weg zu einer Dezentralisierung des Landes. Allerdings bietet das Schaffen föderaler oder dezentraler Ordnungen keine Garantie für die erfolgreiche Lösung ethnischer und sozialer Konflikte: Ohne einen Konsens über politische Spielregeln und Grundwerte der politischen Ordnung scheitert dieses Modell, wie das Beispiel der Auflösung der Tschechisch-Slowakischen Föderation (1989–1992) zeigt (vgl. *Skalnik Leff* 1999). Die Unabhängigkeit ist dann die der Autonomie überlegene Option. Als Konfliktlösungsmechanismus wurde der Föderalismus in Bosnien-Herzegowina (vgl. z.B. *Graf Vitzthum/Mack* 2000) eingesetzt und ist auch Grundlage der Verfassung des Irak (vgl. z.B. *Naeen* 2008). Die Frage, ob der Föderalismus (quasi als Zwischenschritt zur Unabhängigkeit) die Sezession von Landesteilen befördert oder den Zusammenhalt eines Landes stärkt, ist von einer Reihe weiterer Faktoren abhängig, die außerhalb der Möglichkeiten institutioneller Reformen liegen, wie z.B. auch die symbolische Anerkennung territorialer Minderheiten (ausführlicher *Heinemann-Grüder* 2009; *Cameron* 2009; *Basta* 2017).

### EXKURS: Föderalismus und Sezessionismus.

Separatismus, Sezession, der Zerfall von Staaten und Entkolonialisierung sind hochemotionale, politisch kontroverse Phänomene der nationalen und internationalen Politik. Föderalismus wurde immer wieder zugetraut, die Einheit von Staaten trotz ungelöster Territorial- bzw. ethnischer Konflikte zu erhalten. Das Völkerrecht verhält sich gegenüber separatistischen Bestrebungen neutral. Es gilt vor allem die Priorität der Unantastbarkeit der bestehenden politischen Einhei-

8 In Indien erhielten in den 1970er Jahren fünf Regionen die Bundesstaatlichkeit, in den 1980er Jahren drei weitere, Anfang 2014 wurde als 29. Bundesstaat Telangana gegründet. Der Prozess der Staatenbildung ist damit noch nicht abgeschlossen.

9 Kanton Jura.

ten. Als Ausnahme wird die Entkolonialisierung anerkannt (vgl. *Vidmar et al.* 2022).

In der Literatur findet sich eine Reihe von Antworten auf die Frage nach den Triebkräften der Sezession. Für alle gibt es konkrete Beispiele. Folgende Zusammenhänge werden vermutet, wobei Mehrfachverursachungen nicht auszuschließen sind, und wobei im konkreten Falle der relative Stellenwert der genannten Zusammenhänge zu untersuchen ist:

- a) *Die relative Deprivation.* Dahinter versteckt sich der Gedanke, dass mithilfe der Sezession das Problem der zurückbleibenden wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung einer Region gelöst werden soll. In der radikalsten Ausprägung wurde diese These schon 1975 von *Michael Hechter* in einer Publikation formuliert, die mit dem Titel „interner Kolonialismus“ überschrieben wurde. Vor Hechter hatten Marxisten, insbesondere im Hinblick auf die Situation Irlands im 19. Jahrhundert, so argumentiert. Sie haben im 20. Jahrhundert dieses Argumentationsmuster wieder aufgegriffen und beispielsweise auch auf Schottland, Wales (vgl. z.B. *Buchanan* 1968) oder Okzitanien (Südfrankreich) angewandt. Hechter wurde zwar kritisiert, er habe nicht ausreichend definiert, was denn „interner Kolonialismus“ sei. Seine These, dass dieser auf einer „cultural division of labor“ (vgl. *Hechter* 1978) beruhe, also der faktischen Exklusivität besser bezahlter und führender Positionen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik für die Angehörigen einer ethnischen Gruppe, wirkt aber bis heute, beispielsweise bei den walisischen Nationalisten, nach. Dass Unabhängigkeit oder zumindest größere Autonomie die nationale Wohlfahrt erhöhen, sind u.a. Grundannahmen des schottischen Nationalismus (vgl. *Sturm* 1981) und die Erwartung der westlichen Provinzen Kanadas. Ihr Regionalismus ist nicht nur eine Gegenbewegung zur „Sonderbehandlung“ Québecs, sondern auch ein erfolgreiches Bemühen, die Kontrolle über ihre natürlichen Ressourcen zu verteidigen. Wichtig an der These der relativen Deprivation ist sicherlich, dass sie darauf hinweist, dass der Wunsch nach Sezession kein Ergebnis von Verelendung, also absoluter Deprivation, ist, sondern von relativer Unterentwicklung. Der Wunsch nach mehr Autonomie entsteht aus dem nationalen Vergleich mit erfolgreicheren Regionen bzw. Nationen und nicht aus Verzweiflung über die eigene Lage.
- b) *Die relative Überentwicklung.* Der Wunsch einer Nation/Region, sich aus einem Staatsverband zu befreien, kann auch entstehen, weil diese sich durch ihre Mitgliedschaft im Föderalstaat permanent benachteiligt wähnt. Unter anderem weil sie ärmere Regionen eines Landes mitfinanziert und es keine Möglichkeiten gibt, den finanzpolitischen Status quo zu verhandeln, weil solche Verhandlungen scheiterten oder weil das erreichte Verhandlungsergebnis meist von noch radikaleren Independendisten in Frage gestellt wird. Katalonien in Spanien oder Flandern in Belgien sind hierfür gute Beispiele – ja selbst in einem stabilen und ethnisch in territorialer Hinsicht fast homogenen Föderalstaat wie der Bundesrepublik Deutschland werden Fragen zu den Grenzen föderaler Solidarität gestellt (vgl. z.B. *Scharnagl* 2012).
- c) *Die Verteidigung der eigenen Identität.* Diese wird aus zwei Gründen zur Triebkraft der Sezession: Wenn zum einen die ethnische Identität bedroht wird und wenn diese zum anderen gleichzeitig von der betroffenen Gruppe hochgeschätzt wird, höher beispielsweise als ökonomische Vorteile der Integration in einen multiethnischen Staat. Die Bedrohung nationaler bzw. regionaler Identität kann Ergebnis des Verbots der regionalen Sprache, Religion

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

oder kultureller Traditionen und Manifestationen sein. Die Unterdrückung von Minderheitenkulturen war eine traditionelle Methode des Einheitsstaats beispielsweise in Frankreich, Belgien, dem Vereinigten Königreich oder Spanien, um die politische Homogenisierung durch eine soziale und kulturelle zu ergänzen. Aus Schotten wurden Ende des 19. Jahrhunderts Nordbriten und das Französische wurde alleinige Amtssprache in Belgien. Um den Schritt von der Verteidigung der Gruppenidentität zur Sezession zu gehen – muss eine Menge geschehen, vor allem aber müssen Identitätsunterschiede politisiert werden. Erst die „silent revolution“ (gesellschaftliche Modernisierung) in Québec und dann der Verfassungskonflikt haben in Kanada den Sezessionswunsch der frankophonen Kanadier provoziert. Der fehlende Respekt des englischsprachigen Kanadas für die französischen Wurzeln des Landes und die einseitige Heimholung der Verfassung Kanadas durch den liberalen Premierminister Pierre Elliot Trudeau Anfang der 1980er Jahre provozierten den politischen Protest und machten die Sezession zu einer plausiblen Alternative. Entsprechende Referenden scheiterten jedoch – nicht weil eine Mehrheit in Québec die Ablehnung der Politik Ottawas nicht teilte, sondern weil nicht alle Québecer Sezession zu ihrer obersten Priorität machten. Für viele blieb die größere Sorge die ökonomische Zukunft Québecks.

- d) *Der Wunsch nach Kontrolle der eigenen Ressourcen.* Dieser Sezessionismus (häufig auch geschürt durch ausländische Wirtschaftspartner) setzt meist auf den Rohstoffreichtum einer Region, die damit die Hoffnung verbindet einen überlegenen Lebensstandard aufrechtzuerhalten. Im Föderalstaat Nigeria entstand ein Konflikt zwischen den ölreichen föderalen Einheiten im Niger-Delta und der Zentralregierung; im Irak erwartet das Kurdengebiet die alleinige Kontrolle über die dortigen Ölvorkommen. In beiden Fällen ist die Drohung mit der Sezession nicht ausgeräumt.
- e) *Irredentismus.* Die Sezession, um sich einem Nachbarstaat anzuschließen, wird vor allem durch die Furcht vor den „Übergriffen“ der Mehrheitsnation motiviert. Bedrohte Volksgruppen sehen in der Vereinigung mit „ihrer“ Heimatnation einen Ausweg aus ihrer tatsächlichen oder vermeintlichen Benachteiligung. Im Falle der katholischen Nationalisten in Nordirland trat der Wunsch hinzu, der auch nach dem Karfreitagsabkommen von 1998 noch nicht überholt ist, die irische Einheit nach der Teilung von 1921 wiederherzustellen. Der Brexit hat die Frage der irischen Einheit wiederbelebt. Werden, wie in Belgien, für die deutschsprachigen Belgier ausreichende Autonomie-rechte gewährt, kann der Föderalstaat selbst als anerkannte Schutzmacht auftreten. Auch in Großbritannien ist man so verfahren und hat mit der Devolutionspolitik den nordirischen Nationalisten zuhause Schutz- und Veto-rechte gegeben, die verhindern, dass sie durch die unionistische Mehrheit benachteiligt werden. Auch wenn, wie im Falle der Republik Irland oder im Falle Österreichs, hier für Südtirol, die „Schutzmacht“ nicht zugunsten der nationalen Minderheit (im UK bzw. in Italien) direkt eingreifen möchte bzw. kann, ist alleine deren Vorhandensein ein Garant für den pfleglicheren Umgang mit dieser Minderheit.
- f) *Die Erfindung der Nation (Anderson 1988).* Separatismus ist nicht zuletzt eine politische Strategie, um regionalen Eliten den Zugang zu Macht und Einfluss zu ermöglichen. Sie sind als Intellektuelle, Künstler, Religionsführer und Politiker die „politischen Unternehmer“, die nicht nur an die Spezifika ihrer eigenen Nation erinnern und die Nation neu erfinden, wenn sie in

Vergessenheit geraten ist. Sie sind es auch, die der Sezession Sinn geben und sie als Lösung vieler Probleme interpretieren, auch außerhalb der nationalen Frage. Gerne berufen sich die nach Macht strebenden regionalen Eliten auf das nationale Selbstbestimmungsrecht, das durch die Sezession verwirklicht werden könnte. *Anthony D. Smith* (1981: 175) sieht den Sezessionismus befeuert durch die Lehrerschaft und die technologische „Intelligentsia“.

*Demokratiethoretisch* lässt sich der Föderalismus dadurch begründen, dass er der horizontalen Gewaltenteilung zwischen der Exekutive, der Legislative und der Judikative in einem Staat die *vertikale Gewaltenteilung* zwischen dem Bund und dessen Gliedstaaten hinzufügt. Das heißt nichts anderes, als dass staatliche Aufgaben und Kontrollfunktionen sich über mehrere Ebenen verteilen und die Bundesebene ein politisches Gegengewicht durch die Gliedstaaten erhält. Die Gliedstaaten haben eine eigene Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung. Der Grad an konsequenter Umsetzung dieses Prinzips in föderal organisierten Ländern kann beträchtlich variieren.

In der Bundesrepublik Deutschland sieht das Grundgesetz (Abschnitt VIII) vor, dass in der Regel die Länder Gesetze ausführen. Es gibt nur wenige Fälle einer eigenen Bundesverwaltung, die diese Aufgabe in bestimmten Bereichen (z.B. Bundeswehrverwaltung, Art. 87b GG oder Luftverkehrsverwaltung, Art. 87d GG) übernimmt. Bereits hierdurch ergibt sich eine (Wieder-)Verschränkung der durch föderale Strukturen erreichbaren vertikalen Gewaltenteilung. Die Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung im Bundesrat, die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74) und die Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a,b) bzw. der Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich informationstechnischer Systeme (Art. 91c) führen zu weiteren, die vertikale Gewaltenteilung beeinträchtigenden Verschränkungen. Die Föderalismusreform I von 2006 hat mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Rahmengesetzgebung des Bundes abgeschafft, die in bestimmten Politikfeldern den Handlungsspielraum der Länder deutlich begrenzen konnte. Das Bundesverfassungsgericht griff in seinen Urteilen zur Juniorprofessur<sup>10</sup> und zu den Studiengebühren<sup>11</sup> die weitverbreitete Kritik auf, dass die dort zu findenden Vorgaben der Rahmengesetzgebung zu spezifisch und in dieser Form auch nicht erforderlich seien. Dies sollte im deutschen Fall aber nicht als Rückbesinnung der Entscheidungsträger auf die Vorzüge der vertikalen Gewaltenteilung missverstanden werden. Für die am Entscheidungsprozess der Föderalismusreform I Beteiligten spielte dieses demokratisierende Prinzip als Orientierung für das Reformvorhaben keine herausgehobene Rolle.

Eine andere demokratiethoretisch angelegte Begründung des Föderalismus liegt darin, dass er den Bürgerinnen und Bürgern zusätzliche Ebenen der politischen Beteiligung eröffnet. Dies kann durch Wählen weiterer Volksvertretungen – wie beispielsweise von Länderparlamenten – oder auch durch direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten – wie Volksbegehren und Volksentscheide auf Länderebene

10 BVerfG 2 BvF 2/02 vom 27. Juli 2004.

11 BVerfG 2 BvF 1/03 vom 26. Januar 2005.

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

---

ne – gewährleistet sein. Implizit liegt hier die Annahme zu Grunde, Föderalismus führe automatisch zu einem Mehr an Demokratie. *André et al.* (2016) fanden bei einem Vergleich von 14 Ländern, dass Abgeordnete auf der subnationalen Ebene aufgeschlossener gegenüber den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger waren als Abgeordnete auf der nationalen Ebene.

Die Auseinandersetzung mit dieser Annahme führt zu der grundlegenden Frage, ob der Föderalismus eine an demokratische Prinzipien gebundene gesellschaftliche Organisationsform ist (vgl. *Sturm* 2004), oder ob man sich Föderalismus auch in autokratischen oder diktatorischen politischen Systemen vorstellen kann. In der wissenschaftlichen Debatte findet sich durchaus auch die Ansicht, Föderalismus sei theoretisch ohne Demokratie vorstellbar (z.B. *Saunders* 1996: 62). Organisierte Vielfalt in einem Staatsgebilde sei alleine schon Föderalismus. Hier drängt sich allerdings die Frage auf, ob diese Art von „Föderalismus“ nicht eher als dezentral organisierte Verwaltung zu bezeichnen sei. Dieses Problem lässt sich am historischen Beispiel der UdSSR aufzeigen. Gemäß ihrer Verfassung war sie – wie der Name „Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“ bereits impliziert – formal bundesstaatlich aufgebaut. Einzelne Staaten hatten auf dem Papier sogar ein Austrittsrecht aus der Union. Die politische Realität sah jedoch anders aus. Erstens war die kommunistische Führung der Ansicht, die „nationale Frage“ sei gelöst, so dass eine Anerkennung der Autonomie der Gliedstaaten zur Bewältigung ethnischer Konflikte nicht notwendig sei. Zweitens besaß die Kommunistische Partei nach ihrem Selbstverständnis als gesellschaftlicher Avantgarde ein Machtmonopol, das regionalstaatliche Eigenständigkeit oder demokratische Willensbildungsprozesse nicht zuließ. Damit erfüllte die Sowjetunion weder die Anforderungen der Demokratie noch der Dezentralisierung. Folglich wird die Struktur der UdSSR als bestenfalls scheinföderal bezeichnet (*Mommsen* 1999: 228f.; *Kahn* 2002).

Einige Politikwissenschaftler gehen der Frage nach dem Zusammenhang zwischen Föderalismus und Demokratie auf eine weitere Art und Weise nach. Sie untersuchen den Zusammenhang zwischen der Größe eines Territoriums und den demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten, um Aussagen über die Qualität von Demokratie treffen zu können. Die Befunde sind kontrovers. Der einen Position, dass kleinere Einheiten nicht automatisch demokratischer sind als größere und daher die territoriale Aufteilung eines Staatsgebiets nicht zwingend zu einem Mehr an Demokratie führe, steht die andere des unbeschränkten Lobes der demokratischen Qualität von Kleinheit gegenüber (Stichworte: „size matters“, „small is beautiful“, zum Lob der Kleinheit klassisch *Kohr* 1978).

Entscheidend bleibt aber, dass eine demokratische Staatsordnung die unabdingbare Voraussetzung für einen funktionierenden Föderalismus ist. In Diktaturen lassen sich weder die effizienzverbessernden, noch die konfliktlichlichtenden oder die beteiligungsfördernden Qualitäten des Föderalismus verwirklichen. Selbst wenn auch in Demokratien diese Qualitäten nicht immer so ausgestaltet sind, dass ein föderales Gemeinwesen auf allen Ebenen gleichermaßen politische Zustimmung erfährt, rechtfertigt dies noch nicht, wie dies in der Literatur gelegentlich geschieht, die Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Frage, „wie demokratisch ist der Föderalismus?“ (*Kropp*

2010: 40) ist falsch gestellt, weil sie eine Ausgestaltung von Demokratie mit deren Substanz verwechselt. Die zutreffende Frage müsste lauten, „wie ist der Beitrag bemessen, den der Föderalismus zur Demokratie in einem Lande leistet?“ Es ist auch irreführend, diesen Beitrag im Hinblick auf die Interdependenzen zweier politischer Regelsysteme, nämlich Föderalismus und Demokratie, zu definieren (Benz 2020). Der Föderalismus ist in Demokratien Kernbestand des Politischen und kein autonomer Gegenspieler.

### 1.3 Formen des Föderalismus

Es wurde bereits deutlich, dass Erscheinungsformen des Föderalismus (abhängig vom jeweiligen nationalen Kontext) erheblich variieren können. Die Ausgestaltung föderaler Ordnungen hängt einerseits von den historischen institutionellen Vorprägungen sowie den Bedürfnissen der jeweiligen Gesellschaften ab, in denen sich der Föderalismus als Organisationsprinzip durchgesetzt hat, und andererseits von dem aktuellen verfassungspolitisch vermittelten gesellschaftlichen Interessenausgleich. Keines dieser Elemente setzt sich in der Regel alleine durch. Die in der Föderalismusliteratur gelegentlich vorzufindende deterministische Verwendung der Annahme einer historischen „Pfadabhängigkeit“ föderaler Wirklichkeiten (so: Benz/Broschek 2013) stellt die Optionen des Föderalismus zu einseitig dar. Sie stellt die weitgehende Bindung der Entwicklungsmöglichkeiten föderaler Regierungssysteme durch früher getroffene Entscheidungen über dessen institutionelle Ausgestaltung. Übersehen wird so die große Bedeutung gesellschaftlicher Interpretationen von föderalen Ordnungen, die auch gleichbleibenden institutionellen Ausprägungen des Föderalismus neue Aufgaben stellen können bzw. diese unter den Zugzwang der politischen Reform setzen (vgl. Sturm 2010).

Formen des Föderalismus lassen sich danach unterscheiden, ob sie sich an gesellschaftlicher Differenzierung orientieren oder an gesellschaftlicher Konkordanz (Vereinigung). *Differenzierung* mit Hilfe des Föderalismus ist in der Regel dann notwendig, wenn es in einer Gesellschaft starke zentrifugale (auseinanderstrebende) Interessen gibt, die zusammengehalten werden sollen (*coming apart-Föderalismus*). Als Beispiel hierfür sind die Probleme der belgischen oder kanadischen Sprach- und Kulturgemeinschaften zu nennen, aber auch das Schweizer Modell des Föderalismus ist noch heute durch das Bemühen um die Integration auseinanderstrebender religiöser und sprachlicher Identitäten geprägt. Noch viel mehr als für den Föderalismus in den Industrieländern stellt sich das Problem gesellschaftlichen Zusammenhalts für den multiethnischen Föderalismus in Entwicklungsländern, wie Äthiopien, Nigeria oder Indien. In solchen Fällen geht es darum, den jeweiligen Gliedstaaten so viele Differenzierungsmöglichkeiten wie möglich zuzugestehen, was insbesondere in den Entwicklungsländern weitreichende Probleme beim Erhalt der Grundlagen von Staatlichkeit aufwerfen kann.

Von *Vereinigungsföderalismus* sprechen wir dann, wenn das föderale Prinzip der Machtaufteilung zwischen Bund und Gliedstaaten dienen soll. In diesem Fall ist die Gesellschaft relativ homogen, das heißt im Gegensatz zu obigen Beispielen treten keine großen regionalen Unterschiede bezüglich Wertorientierungen oder

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

---

Sprachen auf. Ein prägnantes Beispiel hierfür war die Bundesrepublik Deutschland vor der deutschen Einheit.

Dies sind jedoch keinesfalls die einzigen Unterscheidungskriterien für föderale Ordnungen. Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit bildet die Ausgestaltung der Kompetenzen der politischen Ebenen im Föderalismus. Haben alle Gliedstaaten die gleiche Ausstattung an Kompetenzen oder treten Variationen auf? Im Falle gleicher Kompetenzausstattung – also bei einer verfassungsrechtlichen Gleichbehandlung aller Gliedstaaten – sprechen wir von einem *symmetrischen Föderalismus*, andernfalls von einem *asymmetrischen Föderalismus*. Ein Beispiel für die zweite Variante ist Spanien (auch wenn das Land formal keine föderale Verfassung hat, zur Diskussion vgl. *Sala 2013*) mit beträchtlichen Kompetenzunterschieden zwischen den einzelnen Autonomen Gemeinschaften. Das Baskenland, Katalonien und Galizien (die „historischen Regionen“) haben weiter reichende Befugnisse als die anderen Autonomen Gemeinschaften. Mit dieser Konstellation sollte den regional unterschiedlichen Wünschen nach Selbstbestimmung Rechnung getragen und die Integration der nach Unabhängigkeit strebenden Regionen in den spanischen Staat gewährleistet bleiben. Dies ist jedoch nur zum Teil gelungen: Beispielsweise haben von nationalistischen Parteien getragene baskische Regionalregierungen in der Vergangenheit immer wieder Konzepte für einen „frei assoziierten Staat“ vorgelegt, die ihrer Region das Recht verleihen sollten, im Rahmen eines Referendums selbst über die baskische Souveränität zu entscheiden (vgl. *Nagel 2005: 465ff.*). Die Bemühungen um die Asymmetrie verstärkende regionale Sonderrechte sind in Spanien begleitet von dem Bestreben der weniger gut ausgestatteten Regionen nach Symmetrie, nach Gleichbehandlung aller Autonomen Gemeinschaften („Café para todos“). Andere Beispiele asymmetrischer regionaler Arrangements in Europa finden sich im Vereinigten Königreich, in Italien oder Belgien.

Der Begriff der Asymmetrie kann sich zusätzlich zur Kompetenz-Ausstattung der einzelnen Gliedstaaten auch auf die Wertvorstellungen und Ressourcenausstattung innerhalb dieser Gliedstaaten beziehen. So kann auch im Fall gleicher Kompetenzausstattung, aber dem Vorhandensein unterschiedlicher Wertvorstellungen, Unterschieden in der Politischen Kultur oder einem gravierenden sozioökonomischen Gefälle zwischen den Gliedstaaten von einem asymmetrischen Föderalismus gesprochen werden. Theoretisch-konzeptionell wurden diese Zusammenhänge zuerst von *Charles E. Tarlton (1965)* untersucht. In der Bundesrepublik werden seit der deutschen Einheit derartige Asymmetrien beobachtet (vgl. *Sturm 2001: 36f.*). Diese sind, anders als in Spanien oder Belgien, allerdings ohne Folgen für das Design der politischen Institutionen geblieben. Im politischen Entscheidungsprozess haben diese Asymmetrien aber durchaus Spuren hinterlassen, wie die regelmäßigen Koordinierungstreffen der ostdeutschen Ministerpräsidenten oder die Debatten um ein wirtschaftliches West-Ost-Gefälle belegen.

Außer nach der Frage der (Gleich-)Behandlung ihrer Gliedstaaten können föderale Ordnungen nach der Art und Weise unterschieden werden, wie sie das innerstaatliche Zusammenspiel von Bund und Ländern organisieren, durch parallele oder integrierte Institutionen. Die entsprechenden Idealtypen werden als *dualer*

*Föderalismus* einerseits und als *kooperativer Föderalismus* andererseits bezeichnet. Ausdruck des dualen Föderalismus sind parallele Institutionen („layer cake“/ Schichtkuchen-Modell, vgl. *Grodzins* 1960) auf der Ebene des Bundes und der Gliedstaaten und eine klare Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern. Das heißt, jede politische Ebene übernimmt bestimmte Aufgaben, für deren Erfüllung sie ohne Einmischung der jeweils anderen Ebene zuständig ist. Sie hat eigene Steuereinnahmen und korrespondierende Ausgabenhoheit. Empirisch finden sich Annäherungen an die duale Föderalismusvariante in erster Linie dann, wenn für die jeweilige föderale Ordnung eine vielfältige regionale, soziale und politische Entwicklung Priorität hat. Der duale Föderalismus, wie er sich in einer Reihe von Aspekten in der Schweiz, Kanada oder den Vereinigten Staaten zeigt, basiert demnach auf dem Grundgedanken der Vielfalt und des Wettbewerbs.

Der *kooperative Föderalismus* hat eine andere Zielsetzung und erfährt daraus resultierend eine andere Ausgestaltung. Im Mittelpunkt steht hier die Kooperation und damit die Vermischung der Aufgabenerledigung zwischen Bund und Gliedstaaten („marble cake“/ Marmorkuchen-Modell, vgl. *Grodzins* 1960). Als Grundgedanke ist nicht eine historisch oder politisch bedingte Pluralität verbindlich, sondern die Erhöhung der Effizienz staatlichen Handelns durch Absprachen und Verhandlungsprozesse. Die Zusammenarbeit kann sich in solchen föderalen Systemen auf eine Kooperation zwischen den Gliedstaaten erstrecken oder durch die Beteiligung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Bundes wirksam werden. Ein Beispiel für den kooperativen Föderalismus ist die Bundesrepublik Deutschland. Für Deutschland ist jedoch festzuhalten, dass sich der kooperative Föderalismus immer stärker in Richtung Politikverflechtung entwickelt hat. Der Begriff der Politikverflechtung geht insofern über den Begriff der Kooperation hinaus, als in Deutschland, systematisch und verfassungsrechtlich abgesichert die gemeinsame Verantwortung des Bundes und der Länder für den größten Teil der Staatseinnahmen (Steuerpolitik) und Staatsaufgaben sowie die Staatsverschuldung festgeschrieben ist. Dies erfordert wiederum ein gemeinsames Entscheidungsverfahren, das wegen der Vielzahl beteiligter Interessen schwerfällig, ineffizient und intransparent ist und ein Entscheidungsoptimum im kleinsten gemeinsamen Nenner aller beteiligten Interessen findet. Der Begriff „Politikverflechtung“ wurde wesentlich von *Fritz W. Scharpf* geprägt, der auch von der Unreformierbarkeit der Politikverflechtung, das heißt von der sogenannten „Politikverflechtungsfalle“ sprach. Die Unreformierbarkeit der Politikverflechtung ergibt sich aus den Interessenlagen der Exekutiven des Bundes und der Länder, die einerseits von der Politikverflechtung machtpolitisch profitieren, aber andererseits die Hauptrolle bei deren Überwindung spielen müssten. Machtpolitisch profitieren heißt für den Bund, Länderkompetenzen an sich zu ziehen und für die Ministerpräsidenten der Länder, bei immer mehr Bundesangelegenheiten im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses des Bundes im Bundesrat mitsprechen zu dürfen (vgl. *Scharpf et al.* 1976; *Scharpf* 1988: 72).

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

---

### *Vom kooperativen Föderalismus zur Politikverflechtung: Föderalismusentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland können drei Leitbilder des Föderalismus unterschieden werden: der kooperative Föderalismus, die Politikverflechtung und der Wettbewerbsföderalismus.

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland orientierte sich nie an dem Ideal der klaren Trennung der Aufgaben zwischen Bundes- und Landesebene oder an der Priorität der Vielfalt regionaler, sozialer und politischer Entwicklung. Ein Indiz hierfür ist, dass es in Deutschland an der Vollausstattung aller staatlichen Ebenen mit separaten Verwaltungen fehlt. Ein weiteres Indiz ist die Konstruktion des Bundesrates, der es den Ländern ermöglicht, bei der Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken.

In (West-)Deutschland gab es 1949 kaum die Möglichkeit (mit Ausnahme Bayerns und der Hansestädte), eindeutig an die historisch-gewachsene Pluralität regionaler Identitäten der Länder anzuknüpfen. Eine klare Trennung von Bundes- und Landessouveränität im Grundgesetz zu verankern, wäre den Verfassungsgründern vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Weimarer Reichsverfassung schwergefallen. Stattdessen steht im Grundgesetz der Gedanke der Kooperation zwischen Bund und Ländern im Vordergrund.

Dieser Gedanke war ein Kernelement beider Verfassungen von 1871 und 1919 und auch darum politisch wenig umstritten. Schon im 19. Jahrhundert begannen die reformerischen Kräfte in Deutschland, die absolute Länderautonomie, die ihnen in Gestalt der Fürstenherrschaft begegnete, als „Partikularismus“ negativ zu bewerten. Sie plädierten für das „funktional“ erforderliche Maß an gesamtstaatlicher Kooperation. Dass mit dieser Begründung die Kompetenzvermutung hinsichtlich der effizienten Erfüllung staatlicher Aufgaben (und damit auch die entsprechende Finanzausstattung) im Wesentlichen von den Gliedstaaten auf die zentralstaatliche Ebene verlagert werden konnte, war im 19. Jahrhundert für die Befürworter eines deutschen Nationalstaats kein ernst zu nehmendes politisches Problem.

Der *bündische Unitarismus*, also die dominierende Rolle des Bundes im Föderalismus verbunden mit einer Länderautonomie, die sich immer wieder am Maßstab ihrer Effizienz für das Gemeinwesen messen lassen muss, wurde im Grundgesetz als *kooperativer Föderalismus* wiederbelebt. Eines seiner Elemente ist die *Bundestreue*, die beinhaltet, dass sowohl der Bund als auch die Länder die Pflicht zum gedeihlichen Zusammenwirken und zum „föderalismus-schonenden“, also den Konsens des Bundes von Ländern und Bund bewahrenden, Verhalten haben. Diese grundsätzliche Festlegung wurde verstärkt durch die vom Grundgesetz vorgesehene Aufgabenverteilung im Föderalismus, die das ihre zur Entwicklung kooperativer Verhaltensmuster beigetragen hat.

Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die Verantwortung der Länder für den größten Teil der Staatsverwaltung und die Rolle des Bundesrates, in dem die Länderregierungen vertreten sind, als Kooperationspartner des Bundestages bei

der Gesetzgebung. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass das Grundgesetz in seinem Artikel 72 einen Bereich der *konkurrierenden Gesetzgebung* vorsieht, in dem die Länder die Befugnisse zur Gesetzgebung nur solange haben, wie der Bund mit Zustimmung der Länder von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch macht. Der Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wurde im Laufe der Jahre durch Bundesgesetzgebung zum größten Teil ausgeschöpft.

Es ist bezeichnend, dass in dem Prozess der Ausweitung der Rolle des Bundes im deutschen Föderalismus, wie schon zu Zeiten des *bündischen Unitarismus*, funktionale Begründungen für eine Unitarisierung des deutschen Föderalismus nicht ernsthaft von Argumenten, die sich auf den Schutz der Vielfalt des Gemeinwesens beriefen, herausgefordert wurden. Die „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“ und die „Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (seit 1994: „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“), die der Artikel 72 des Grundgesetzes als Voraussetzung für bundesgesetzliche Regelungen nennt, wurden routinemäßig bemüht, um mehr Einheitlichkeit im Föderalismus zu begründen. Öffentliche Auseinandersetzungen wegen der Stärkung unitarisierender Elemente des deutschen Föderalismus blieben aus. In der Wissenschaft wurde der deutsche Föderalismus von *Konrad Hesse* bereits 1962 als „unitarischer Bundesstaat“ bezeichnet. Hesse ging sogar so weit, zu behaupten: was das Wesen heutiger bundesstaatlicher Ordnung ausmache, liege nicht mehr im Bereich föderalistischer Gedanken (vgl. *Hesse* 1962: 31).

Die Landesregierungen wirkten von Beginn an über den Bundesrat an der Zusammenarbeit von Bund und Ländern stärkenden Gesetzgebung mit. Der Föderalismus wurde so immer kooperationsorientierter, aber dies hatte seinen Preis. Den Landtagen wurde die alleinige Verantwortung für Aufgabengebiete genommen, während sich die Länderregierungen im Bundesrat gleichzeitig immer stärker in der Bundespolitik engagierten. Gewinner in diesem Prozess der Stärkung der Bundesebene auf Kosten der Länder waren die Landesregierungen. Ihre Beteiligung über den Bundesrat an der Bundespolitik nahm zu (*Beteiligungsföderalismus*). Sie warfen ihre Macht im politischen Prozess auf der Ebene der Verhandlungen der Exekutiven von Bund und Ländern in die Waagschale (*Exekutivföderalismus*). Zur Ausweitung der bundespolitischen Rolle der Landesregierungen trug zusätzlich bei, dass sie bei allen Gesetzen, mit denen Verwaltungsregelungen erlassen wurden, wegen ihrer Zuständigkeit für Verwaltungsangelegenheiten auf Mitsprache beziehungsweise ein Vetorecht im Bundesrat pochten, auch wenn die Substanz der Gesetzesmaterie nicht in die Zuständigkeit der Länder fiel.

Die Landesregierungen koordinieren sich untereinander (und mit dem Bund), aber nicht nur bei der Bundesgesetzgebung. Der kooperative Föderalismus erstreckt sich auch auf die Ebene der freiwilligen „Selbstkoordination“ der Länder, zum Beispiel durch Treffen der Ministerpräsidenten oder der Länder-Ressortminister. Man nennt diese freiwillige Selbstkoordination, die auch zu vertraglichen Vereinbarungen von beträchtlichem Gewicht und beträchtlicher Dauer führen kann, die „dritte Ebene“ des Föderalismus (neben der Bundes- und der Landesebene) oder auch *Horizontalföderalismus*. Auch in anderen föderalen Staaten, wie in Österreich (Landeshauptleute-Konferenz, vgl. *Bußjäger* 2003) oder der Schweiz (inter-

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

---

kantonale Vereinbarungen und Konkordate), hat der Horizontalföderalismus eine politische Bedeutung.

Bereits im Jahre 1948, also noch vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland, richteten die Länder die Ständige Konferenz der Kultusminister, die KMK, ein. Die KMK hat seither die Aufgabe, die Bildungspolitik der Länder zu koordinieren. Sie ist dafür verantwortlich, dass trotz weitgehender Autonomie der Länder in der Schul- und Hochschulpolitik alle Bürgerinnen und Bürger in den einzelnen Ländern vergleichbare und von den einzelnen Ländern gegenseitig anerkannte Bildungsgänge und Bildungsabschlüsse vorfinden. Bis in die Gegenwart gehen von der KMK Unitarisierungsimpulse aus. Als Reaktion auf das schlechte und vor allen Dingen auch nach Ländern unterschiedliche Abschneiden deutscher Schüler im Rahmen der PISA-Studie hat die KMK im Juni 2002 die Durchsetzung nationaler Bildungsstandards beschlossen. Diese werden länderübergreifend überprüft im Rahmen regelmäßiger Lernstandardtests in den Jahrgangstufen drei, sechs und acht (vgl. z.B. KMK 2006).

Die Bildungspolitik war 2004 Gegenstand einer der Konflikte bei den Beratungen zur Reform der föderalen Ordnung der Bundesrepublik. Der Bund sieht sich in der Lage und aus Gründen der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands beim internationalen Wettlauf um Innovationen auch in der Verantwortung, den Ländern finanzielle Mittel für bildungspolitische Ziele anzubieten. Deren Umfang ist für die Länder durchaus verlockend. Aus Ländersicht ist Bildung allerdings primär Länderaufgabe und dies noch mehr nach der Föderalismusreform I. Durch die Föderalismusreform I wurden beispielsweise die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau oder die bisher mögliche gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern aus dem Grundgesetz (Artikel 91a, b) gestrichen. In Artikel 23, 6 GG wurde festgelegt, dass auf dem Gebiet der schulischen Bildung, der Kultur und des Rundfunks ein Ländervertreter für Deutschland in der Europäischen Union sprechen kann.

Inzwischen hat der Bund mit Hinweis auf die baulichen und finanziellen Defizite der Schulen seine Eingriffsmöglichkeiten verstärkt. Die Länder haben einer Änderung des GG zugestimmt. In Art. 104c GG heißt es nun: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren [...]. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Berichte und anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen.“

Obwohl also die Bildungspolitik wesentlich von den Ländern und deren Selbstkoordination bestimmt wird, hat der Bund weitgehende Ambitionen, auf die Bildungspolitik einzuwirken, so z.B. auch beim 2019 beschlossenen „Digitalpakt“ für die digitale Ausstattung der Schulen oder beim Startchancenprogramm 2024. Für einige Ministerpräsidenten ist hier die Grenze des Möglichen der Kooperation im Föderalismus erreicht, denn der Bund mit seiner Finanzkraft drängt sich bei

der Bildungspolitik in ein weiteres und zentrales Feld politischen Entscheidens, das ausschließliche Länderkompetenz ist.

**Exkurs:**

*Winfried Kretschmann* zur Aushöhlung der Länderkompetenzen. Der baden-württembergische Ministerpräsident führte zu dieser Situation in der Bundesratssitzung vom 14. Dezember 2018 aus: „Der Digitalpakt ist ja auch nicht der Inhalt, sondern nur der Anlass für die vom Bund angestrebte Grundgesetzänderung. In Wahrheit geht es um mehr: In den sozialen Wohnungsbau, die Finanzierung von Gemeindeverkehrswegen und anderswo will der Bund eingreifen. Da geht es immer nach dem gleichen Schema: Geld gegen Gestaltungskompetenz. Das ist natürlich eine „Salamitaktik“. Jede einzelne Maßnahme für sich erscheint noch nicht besonders schlimm, aber wenn man Scheibe für Scheibe von der Wurst abschneidet, ist die Wurst zum Schluss halt ganz weg.“

*Winfried Kretschmann* zur möglichen Alternative des Bundeseingriffes in der Sitzung des Bundesrates vom 6. Juli 2018: „Statt das Grundgesetz zum Erfüllungsgeliffen zentralstaatlicher Versprechen zu machen, sollte der Bund endlich das Grundproblem der mangelnden finanziellen Ausstattung der Länder angehen. Wir brauchen keine immer aufs Neue angelegten Programme des Bundes mit zeitlich befristeten Almosen. Wir brauchen eine zuständigkeitskonforme Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, wie es unsere Verfassung in Artikel 106 einfordert.“

Der Bund ruft regelmäßig zu Bildungsgipfeln auf. 2023 beteiligten sich wegen der geringen Erwartungen hinsichtlich sinnvoller Ergebnisse nur zwei Länder. Das Grundgesetz ermöglicht mit seinem neuen Artikel 91b auch nach der Föderalismusreform von 2006 die Bund-Länder-Zusammenarbeit bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“. So konnte die vom Bund mitfinanzierte „Exzellenzinitiative“ zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden, wie umstritten sie auch aus anderen Gründen sein mag. Auch bei der Finanzierung von Vorhaben zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich, wie der PISA-Studie, bietet der Artikel 91b die Grundlage für eine Bund-Länder-Kooperation (*Münch* 2009).

Die KMK hat sich, anders als die meisten anderen Treffen von Ressortministern, selbst einen festen organisatorischen Unterbau gegeben. Im Plenum, dem Beschlussorgan der KMK, sind alle Kultusminister beziehungsweise Kultussenatoren vertreten. Hier hat jedes Land eine Stimme. Empfehlungen der KMK kommen nur bei Einstimmigkeit zustande. Das Vetorecht jedes einzelnen Landes ist ein Merkmal der Entscheidungsfindung der Gremien der Selbstkoordination der Länder. Konsens ist nicht nur erwünscht, sondern geradezu das Ziel.

Das heißt jedoch nicht, dass die Arbeit der KMK unumstritten wäre. Die Unzufriedenheit mit der Arbeitsweise der KMK und die hohen Kosten, die das Sekretariat der KMK verursachte, führten beispielsweise im Oktober 2004 dazu, dass das Land Niedersachsen das Abkommen über das Sekretariat der KMK aufkündigte, um – so die niedersächsische Landesregierung – überfällige Reformen der KMK

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

---

anzustoßen. Die Kündigung wurde später zurückgenommen. Zum Einsparen von Kosten wurde eine Reduzierung des Personals des Sekretariats beschlossen.

Die KMK ist zwar die bekannteste, aber bei weitem nicht die einzige Institution der Selbstkoordination der Länder. Die Vertreter der Länderregierungen, meist Beamte, die in den Landesministerien arbeiten, treffen sich regelmäßig aus vielerlei Anlässen in inzwischen über tausend Gremien. Durch rechtliche Vereinbarungen der Länder untereinander wurden auch eine Reihe öffentlicher Einrichtungen geschaffen. Die bekannteste ist das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF). Solchen Vereinbarungen kann auch der Bund als Partner beitreten, wie dies bei dem Verwaltungsabkommen der Fall ist, das die Trägerschaft der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer regelt, die den Beamtennachwuchs aller Verwaltungen schult.

Die Kooperation im deutschen Föderalismus vor 1966 blieb trotz zahlreicher Interventionen des Bundes, zumindest was einzelne Politikfelder wie die Regional-, die Struktur- oder die Agrarpolitik betraf, noch relativ unsystematisch. Dies lag weniger an grundsätzlichen Bedenken, dass Interventionen des Bundes „föderalismus-schädlich“ seien, weil sie die Länderautonomie beeinträchtigen könnten, sondern vielmehr daran, dass die von *Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard* vertretene Grundhaltung in der Wirtschaftspolitik für auf Dauer angelegte staatliche Eingriffe in die Wirtschaft keinen Platz bot. Mit dem Wandel der wirtschaftspolitischen Regierungsphilosophie beim Amtsantritt der ersten Großen Koalition (1966–1969) mit *Kurt-Georg Kiesinger* (CDU) als Kanzler, sowie *Karl Schiller* (SPD) als Wirtschafts- und *Franz-Josef Strauß* (CSU) als Finanzminister, änderte sich die wirtschaftspolitische Grundhaltung der Regierung und damit die Ausgangslage für die Gestaltung der Eingriffe des Bundes in Länderkompetenzen grundlegend.

Die Überzeugung der Politiker der ersten Großen Koalition und der nachfolgenden Regierungen der 1970er Jahre, dass durch eine „Globalsteuerung“ der Wirtschaft ökonomische Krisenphänomene, wie Arbeitslosigkeit und Inflation, überwunden werden könnten und ein stetiges wirtschaftliches Wachstum gesichert werden könne, veranlasste sie, ihre Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat zu entsprechenden Änderungen des Grundgesetzes zu nutzen. Unter Globalsteuerung im engeren Sinne ist das Bemühen zu verstehen, konjunkturgerechtes und vor allem gleichgerichtetes Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden zur Vermeidung wirtschaftlicher Krisen zu erreichen. Zu diesem Zwecke begannen die Länder und der Bund in neu eingerichteten Räten, wie dem Finanzplanungsrat und dem Konjunkturrat, zusammenzuarbeiten. Aus der Perspektive der Globalsteuerung war vor allem die Autonomie der Länder in der Wirtschafts- und Finanzpolitik dysfunktional. Die Entscheidungsstrukturen des deutschen Föderalismus insgesamt, schienen geradezu darauf angelegt, die Steuerungsfähigkeit staatlicher Politik zu konterkarieren. Während der Bund auf den meisten Politikfeldern für den Inhalt von Gesetzen und für den Großteil der Einnahmen des Staates verantwortlich war, lag die Verwaltungszuständigkeit und ein Großteil der Entscheidungen über die Staatsausgaben, einschließlich der für die Konjunktursteuerung so wichtigen Investitionen, bei den Ländern (und Gemeinden).

Der bisher erreichte Grad der Zusammenarbeit im Föderalismus wurde damals nicht nur auf wirtschaftspolitischem Gebiet als nicht ausreichend angesehen. Der kooperative Föderalismus sollte zu einem systematisch kooperierenden und planenden Föderalismus, zur Politikverflechtung, fortentwickelt werden. Dies bedeutete, die Koordination der politischen Entscheidungsfindung des Bundes und der Länder mit dem Ziel einer Globalsteuerung auch über das Bereitstellen von Instrumenten zur Konjunktursteuerung hinaus zu vertiefen. Die wichtigsten Reformen des Grundgesetzes in den 1960er Jahren, die aus dem Bemühen um eine systematische und gemeinsame Bund-Länder-Planung wirtschaftlichen und sozialen Wandels hervorgingen, betrafen Artikel 106 Absatz 3: Großer Steuerverbund; Artikel 91a und 91b: Gemeinschaftsaufgaben; Artikel 104a: Finanzhilfen; Artikel 75: Ausweitung der Rahmengesetzgebung.

### 1.4 Wettbewerbsföderalismus

In der Praxis des bundesdeutschen Föderalismus dominiert das Prinzip der Solidarität gegenüber dem der Subsidiarität. Dies hatte zur Folge, dass die gliedstaatliche Aufgabenwahrnehmung und die Ausstattung der Länder mit eigenen Kompetenzen zugunsten der Bewahrung oder des Erreichens „einheitlicher Lebensverhältnisse“ immer stärker eingeschränkt wurden. In Verkennung des begrenzten Stellenwerts „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Grundgesetz (Artikel 72(2), vgl. zur Diskussion: *Hartmann/Jansen* 2019) und wegen der Überbetonung des in Artikel 20 geforderten „sozialen Bundesstaates), wurde wohlfahrtsstaatliche Politik zu einem Ausgestaltungsprinzip des Föderalismus. Zu Ende gedacht, werden hier unterschiedliche Ansätze des politischen Entscheidens vermischt, nämlich die Garantie von Vielfalt im Föderalismus und die Garantie der Gleichheit im Wohlfahrtsstaat. Letztere Garantie hat in der deutschen politischen Debatte den Gedanken der Vielfalt weitgehend verdrängt. Als die Länder in der Corona-Krise Vielfalt wiederentdeckten, wurde ihnen deshalb auch Kleinstaaterei und das Schaffen eines Flickenteppichs von Entscheidungen vorgehalten. Diese Haltung gegenüber föderaler Vielfalt erweist sich als äußerst kurzsichtig, wenn man die Pandemie-Katastrophe im Zentralstaat Frankreich, beispielsweise, mit den Erfolgen dezentraler problemadäquater Politik vergleicht (*Giraud et al.* 2021).

Die Länder waren an ihrem Verlust an Eigenständigkeit keinesfalls unbeteiligt, sondern bereit, Kompetenzeinbußen zugunsten materieller Vorteile sowie verstärkter Mitspracherechte der Länderregierungen in der Bundespolitik im Forum des Bundesrates in Kauf zu nehmen. Seit dem Ende der 1980er Jahre und mit wachsender Intensität seit Ende der 1990er Jahre lässt sich zeitweise ein Umdenken seitens der Länder erkennen. Dies hatte mit dem seit der deutschen Einheit deutlich größer gewordenen ökonomischen Gefälle zwischen den Ländern sowie der wirtschaftlichen Integration in der EU zu tun, die dazu führt, dass die Länder sich in Konkurrenz mit anderen europäischen Regionen auf dem Binnenmarkt sehen. Vor allem die finanzkräftigen Länder fordern mehr Wettbewerb zwischen den Ländern. Ein Indiz hierfür ist auch die Begründung der Klage Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Aus-

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

---

gestaltung des Finanzausgleichs, die 2005 zu dessen Reform, wenn auch nicht zu dauerhaftem Konsens, führte.

Der kooperative Föderalismus in Deutschland betonte von Beginn an den Wert der Solidarität. Solidarität zwischen Bund und Gliedstaaten beziehungsweise zwischen den Gliedstaaten war mindestens ebenso wichtig wie die Beachtung des die Vielfalt im Föderalismus fördernden Subsidiaritätsprinzips. Das Setzen auf die eigene Kraft schien den Ländern zumindest so lange als Idee nicht nahe zu liegen, wie die Kooperation mit dem Bund ganz konkret finanzielle Vorteile brachte.

Die finanzielle Dauerkrise des Bundes und der Länder im Verein mit den Krisenerscheinungen der Politikverflechtung hat die Erwartungshaltung der Länder in den Jahrzehnten vor der Finanzkrise (ab 2008) verändert. Sie sahen sich zunächst in der Lage, bestimmte Aufgaben, zum Beispiel in der regionalen Wirtschaftspolitik oder in der Hochschulpolitik, besser ohne Bundesinterventionen und ohne Zwang zum gleichgerichteten Handeln aller Länder zu erledigen. Das Subsidiaritätsprinzip wurde von den Ländern in den 1980er Jahren quasi „neu entdeckt“ und ist heute zur anerkannten Formel für die Begründung des *Wettbewerbsföderalismus* geworden. Der Wettbewerbsföderalismus gilt als Alternative zur Sklerose der Politikverflechtung. Die Idee, dass das zentrale Element des Föderalismus die Vielfalt sei und dass diese genutzt werden solle, um einen Innovationswettbewerb zwischen den Ländern auf allen Politikfeldern zu entfesseln, hat außerhalb der Bundesrepublik eine lange Tradition. In den Vereinigten Staaten ist es geradezu eine Selbstverständlichkeit, die Gliedstaaten als „Laboratorien“ der Politik, auch im Hinblick auf Anregungen für die Politik des Bundes, zu sehen. Die klassische Formulierung aus dem Jahr 1932 von *Louis Dembitz Brandeis*, Richter am Obersten Bundesgericht der USA (Supreme Court), lautet: „It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory, and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.“ (zitiert nach *Tarr* 2001: 40). Was theoretisch plausibel ist, stellt sich in unterschiedlichen Föderalisten unterschiedlich dar. Für die USA fanden *Lowery et al.* (2010) wenig Evidenz, dass politische Schwerpunktsetzungen auf Staatenebene kurzfristig die Prioritäten der Bundespolitik bestimmen, *Flüglister* (2012) kommt zu anderen Ergebnissen für die Schweiz.

Die Europäische Union hat mit der Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Maastrichter Vertrag das ihre dazu getan, diesen Begriff als „moderne“ Abgrenzungsformel der Aufgabenwahrnehmung politischer Ebenen in einem staatlichen Raum zu popularisieren. Die Bemühungen der Länder um eigene Möglichkeiten der Interessenformulierung werden von der Europäischen Kommission teilweise auch direkt unterstützt. Vor allem im Rahmen ihrer Regional- und Strukturpolitik sucht sie am Nationalstaat vorbei den direkten Rat der Regionen. Aus Brüsseler Sicht haben die Regionen in Fragen der europäischen Strukturförderung den Vorteil der größeren Nähe, geographisch und in der Sache. Der Vertrag von Lissabon

erwähnt erstmals die von der EU zu achtenden regionalen und lokalen Selbstverwaltungen.<sup>12</sup>

Der Wettbewerbsföderalismus impliziert aber mehr als nur eine Verschiebung der Gewichte im deutschen Föderalismus hin zu mehr Subsidiarität und dem Anspruch auf größere Vielfalt und weg von der einseitigen Verpflichtung auf Solidarität und das Prinzip der Einheitlichkeit. Er impliziert auch ein neues Staatsverständnis, vor allem was die Frage nach den effizientesten Maßstäben zur Beurteilung von politischem Handeln angeht. Wurde diese Frage noch vor zehn Jahren in erster Linie „staatsorientiert“ beantwortet, also mit Blick auf die Leistungen der staatlichen Ebenen für die Entwicklung des Gemeinwesens, so setzte sich bis vor dem Beginn der weltweiten Finanzkrise 2008/2009 die Meinung durch, dass sich der Staat zum einen vielleicht ein Zuviel an Aufgabenbewältigung zugemutet habe und dass er zum anderen mit falschen Mitteln, nämlich Anordnungen von oben und starren Gesetzen, handle. Vor allem auf Argumente der Volkswirtschaftslehre stützte sich die bei politischen Entscheidungsträgern zeitweise populäre Vermutung, dass der Wettbewerb an sich in jeder Lebenslage die beste Art und Weise sei, Sozialbeziehungen zu organisieren. Im Hinblick auf den Föderalismus legt die volkswirtschaftliche „*Theorie des fiskalischen Föderalismus*“ zudem die Vermutung nahe, dass eine effizientere Ressourcenverteilung erreicht werden könnte, wenn den Ländern ein größeres Maß an Eigenständigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben zugestanden würde.

Eine Ausgestaltung des deutschen Föderalismus als Wettbewerbsföderalismus würde bedeuten, dass dieser grundlegend reformiert werden müsste, damit die Voraussetzungen für den Wettbewerb der Länder geschaffen werden könnten. Zu diesen Voraussetzungen zählen unter anderem: die Herstellung konkurrenzfähiger Länder (nach Größe, Einwohnerzahl und Finanzkraft), die größtmögliche Eigenständigkeit der Länder bei Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben und die klare Zuordnung von Aufgaben an die Länder und die Abgrenzung von Bundes- und Länderkompetenzen. Der Wettbewerb der Länder untereinander und mit anderen Regionen Europas erfordert von ihnen eigenständige Initiativen, um Investoren anzulocken (ökonomischer Wettbewerb), zur optimalen Lösung politischer und sozialer Probleme (politischer Wettbewerb) und zur Förderung von Kunst und Kultur (kultureller Wettbewerb).

Als demokratietheoretisches Argument wird zugunsten des Wettbewerbsföderalismus ins Feld geführt, dass er der vertikalen Gewaltenteilung in der Bundesrepublik, also der ursprünglichen Begründung für die Wiedereinführung des Föderalismus in der Nachkriegszeit, zu ihrem angestammten Recht ver helfe. Die klare Trennung der Kompetenzen und Finanzen von Bund und Ländern verhindere nicht nur den allgegenwärtigen Zugriff des Bundes (das gleiche Argument wird übrigens für die Kompetenzabgrenzung im Verhältnis der Länder zur Europäischen Union vorgebracht), sie ermögliche auch den Landtagen, wieder über wesentliche Fragen alleine zu entscheiden. Der Exekutivföderalismus wird aufge-

<sup>12</sup> Artikel 4(2), EUV. Vorher waren die europäischen Verträge „regionenblind“. Sie kannten nur die Mitgliedsstaaten.

## 1 Theoretische und systematische Grundlagen

---

brochen, und die Demokratie auf Landesebene wird wiederbelebt. Der/Die Landtagsabgeordnete kann wieder von dem Vorteil seiner/ihrer großen Bürgernähe Gebrauch machen, und Bürgerinnen und Bürger haben mit ihm/ihr wieder einen Ansprechpartner mit politischem Gewicht. Das System getrennter Kompetenzen und Finanzen erleichtert es zudem dem Bürger, den politischen Prozess zu verstehen. Er kann auf Landesebene nachvollziehen, wofür Steuergelder erhoben und wie sie verausgabt werden. Es besteht eine Korrespondenzbeziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben (*Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*). Setzt der Bürger, sich für neue oder bessere öffentliche Leistungen des Landes ein, in dem er lebt, so ist ihm klar, dass dies für ihn selbst auch eine entsprechend höhere Belastung beziehungsweise den Verzicht auf andere öffentliche Leistungen bedeuten kann. Wirtschaftlich erfolgreiche Landespolitik kann ihm direkt zugutekommen, zum Beispiel durch eine Minderung der Landessteuern. Optimisten erwarten als Folge der Einführung von Wettbewerbsföderalismus, dass die mit ihm verbundene größere Transparenz der Politik und die deutlichere Zuordnung von ortsnaher politischer Verantwortlichkeit nicht nur den Föderalismus als staatliches Organisationsprinzip effizienter gestaltet, sondern auch die notwendige Verbindung von Demokratie und Föderalismus neu belebt, unter anderem dadurch, dass die größeren Beteiligungsmöglichkeiten des Wettbewerbsföderalismus einen Beitrag dazu leisten, „Politikverdrossenheit“ abzubauen.

Kritisch ist zum Konzept des Wettbewerbsföderalismus allerdings anzumerken, dass es sehr unwahrscheinlich scheint, dass die Länder in Deutschland neu gegliedert werden. Damit entfällt bereits eine der ersten Voraussetzungen für einen funktionierenden oder gar fairen Wettbewerb. Länder mit höchst unterschiedlicher Wirtschafts- und Finanzkraft ohne Übergangsregelungen und solidarischer Absicherung dem Wettbewerb auszusetzen, ist auf die gesamtstaatliche Leistungsfähigkeit bezogen, nur wenig sinnvoll. Es ist zu erwarten, dass sich unter diesen Bedingungen die Situation der finanz- und wirtschaftsschwachen Länder zusätzlich verschärft und bereits beobachtbare negative Entwicklungen, wie etwa die Abwanderung, weiter zunehmen würden. Allerdings schließen auch heute schon Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft mehr Eigenverantwortung für die Länder und einen Wettbewerb um politische Innovationen und die Suche nach „best practices“ nicht aus. Beispiele hierfür sind die Länderinitiativen in der Wirtschaftsförderung (vgl. Müller 2008) oder beim Bürokratieabbau (vgl. Schorlemmer 2006). Voraussetzung für einen verstärkten Länderwettbewerb unter den heutigen Bedingungen ökonomisch unterschiedlich ausgestatteter Länder wäre eine solidarisch finanzierte Garantie von Mindeststandards für die noch weniger erfolgreichen Länder. Kontraproduktiv sind aber weitere Einschränkungen der Länderautonomie, wie das faktische Abschaffen der Finanzhoheit der Länder durch die Auflage eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Verschuldung ab dem Jahre 2020, was 2009 durch die Föderalismusreform II im Grundgesetz verankert wurde. Diese an sich sinnvolle „Schuldenbremse“ macht angesichts der fehlenden Entscheidungsmöglichkeiten eines einzelnen Landes über die Höhe seiner Einnahmen, die Länder noch mehr zu Bittstellern beim Bund.

Die Debatte um die Zukunft des deutschen Föderalismus hatte in den 1990er Jahren politische Brisanz gewonnen. Zum einen hatte sich mit der fortschreitenden Europäisierung der deutschen Politik und der Deutschen Einheit das „Umfeld“ des deutschen Föderalismus verändert. Zum anderen glaubte eine Reihe von Ländern, dass die gegenwärtigen Grundregeln des Föderalismus politische Innovationen hemmen, Finanzlasten ungerecht verteilen und die Eigenverantwortung der Landesregierungen gering achten. Eine großangelegte Föderalismusreform sollte Abhilfe schaffen. Insbesondere die Entflechtung der Aufgaben der politischen Ebenen stand auf der Tagesordnung. Die begrenzten finanziellen Spielräume der Länder und damit ihre beschnittene Eigenverantwortung für Ausgaben, aber auch ihre durch die Föderalismusreformen II und III weiter beschränkten Möglichkeiten der Gestaltung ihrer Einnahmen (einschließlich des Verschuldungsverbots), werfen inzwischen die Frage nach dem Sinn einer föderalen Entscheidungsebene unterhalb des Bundes auf. Der Wettbewerbsföderalismus hat in Deutschland bei einer der Interventionen des Zentralstaats im Zeichen der Finanzkrise und ihrer Folgen wieder stärker vertrauenden Gesellschaft als Idee kaum Chancen einer baldigen Verwirklichung. Dennoch können die Länder nicht auf ihre Identität und ihren Einfluss auch im Wettstreit um politische, wirtschaftliche und kulturelle Schwerpunktsetzungen verzichten, wollen sie sich nicht selbst überflüssig machen. Die Corona-Krise hat gezeigt, welche demokratische Brisanz Länderautonomie haben kann. Länderpolitiker übernahmen direkt Verantwortung und mussten sich nicht auf die Umsetzung von Absprachen mit dem Bund reduzieren lassen.

*Tabelle 1: Föderalismusverständnis in Deutschland*

	Föderalismusverständnis	Föderalismusreform	Kontext
Nachkriegsdeutschland	Lehren aus den negativen Erfahrungen des Nationalsozialismus und der Weimarer Republik	Grundgesetz 1949	Deskriptiv, normativ, politische Bildung
1950er und 1960er Jahre	Vorrang für die Modernisierung der Gesellschaft	Steuerreform 1955, Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebung	modernisierungstheoretische Rechtfertigung
Ende der 1960er bis Ende der 1970er Jahre	Globalsteuerung der Wirtschaft durch den Staat (Keynesianismus)	Föderalismusreform 1969	Politikverflechtung
1989/90 Deutsche Einheit	Anpassungsreform	Föderalismusreform 1994	Länderneugliederung, Finanzverfassung, Beitritt der ostdeutschen Länder zum GG

## Sachregister

Die Angaben verweisen auf die Seitenzahlen des Buches.

### 1

10-H-Regelung 170

### A

Abweichungsgesetzgebung 48, 49, 181, 183–186

African National Congress 200, 225

Allzuständigkeit 82, 91, 204

Amazonas 237, 241, 242, 250

Apartheid 199, 200, 202, 208, 210, 248, 250, 251

asymmetrischer Föderalismus 38

Autonomie 16, 17, 20, 26, 28, 38, 56, 65, 95, 109, 126, 127, 187, 194, 257, 276

### B

Bantu 199

Bildungspolitik 26, 27, 179, 180, 187, 188, 196

BJP 218, 221, 224, 226, 228–230, 249, 250

Brahmanen 213, 226, 230

Brexit 18

Bundesauftragsverwaltung 46

Bundesrat 12–14, 19, 23, 25, 28, 264

Bundesrat (Schweiz) 41, 45, 46, 48, 50, 52–57, 59–65, 67–70, 72–75, 93, 116, 119, 124, 175–178, 182, 183, 187–192

Bundesstaat 11, 15, 25, 55

Bundesstaatskommission 177, 178, 180

Bundestag 12, 14, 28, 41, 61, 67, 68, 72, 73, 75, 80, 81, 112, 116, 117, 124, 125, 175, 177, 178, 187, 188, 191, 192

Bundestreue 24, 40

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 14, 19, 29, 37, 40, 41, 50, 68, 72, 73, 90, 104, 110–112, 115, 116, 119, 121, 185, 264

Bündnis Sarah Wagenknecht (BSW) 153–155, 162

Burenrepublik 197, 201

Bürgerräte 170, 171

### C

Caudillo 237

Charta Magna 81

coercive federalism 109

coming apart-Föderalismus 21

Corona 29, 33, 34, 75, 117, 118, 125, 174, 194, 196

### D

Dekonzentration 257, 275

Democratic Alliance 207, 208

Devolution 259–264

Dezentralisierung 16, 20, 34, 81, 255–259, 261, 264–277, 279

Digitalpakt 26, 27

direkte Demokratie 127

dualer Föderalismus 23

### E

East India Company 213

Entflechtung 33, 48, 52, 175, 181, 182, 190, 191

EU (Europäische Union) 13, 14, 29–31, 34, 41, 42, 45, 54, 55, 57, 77, 118, 119, 124, 176, 177, 179, 184, 189, 190, 256, 257, 265, 270, 271, 275, 276

Ewigkeitsklausel 41

Exekutivföderalismus 25, 31, 75, 77, 117, 177

### F

Finanzausgleich 44, 91, 102, 107, 109–112, 114–116, 124, 127, 178, 187, 192, 193, 267, 273

Finanzkrise 30, 31, 33, 90, 120, 123, 125, 193, 194

fiskalische Äquivalenz 34

Föderation 11, 15, 16, 43, 95

### G

Gemeinschaftsaufgaben 19, 26, 29, 48, 50–52, 104, 105, 174, 182, 186–188, 190, 194, 195

## Sachregister

---

Gewaltenteilung 19, 31, 37, 54, 55, 63,  
75, 117

gleichwertige Lebensverhältnisse 35, 49

Government of India Act 216, 224

Grundrechte 40

### H

Hindu 215–217, 221, 228, 229

Hochschulpolitik 26, 30

### I

Identität 16–18, 21, 24, 33, 43, 257, 259,  
262–264

interner Kolonialismus 17

Irredentismus 18

### K

Kanton 43, 53, 62, 102, 108, 109

Kolonialismus 17, 214–217, 221, 225,  
233, 244, 248

kommunale Selbstverwaltung 46, 81, 82,  
85, 86, 90

Kommunen 27, 37, 42, 46, 47, 55, 81,  
89–92, 103, 104, 175, 178, 193, 194,  
263, 265, 268, 272

Kongresspartei 215, 218, 249, 250

konkurrierende Gesetzgebung 19, 41,  
182–184

Konnexitätsprinzip 90, 103, 127, 267

Kooperationsverbot 188

kooperativer Föderalismus 23, 24

Korruption 15, 206, 212, 228, 240, 250,  
270

Kultusministerkonferenz (KMK) 26–28

kumulieren 88, 144–147

### L

Länderneugliederung 33, 42, 44, 45, 92,  
176, 178, 191, 192

Landeshauptleute-Konferenz 25, 173

Landesparlament 14, 37, 75–81, 92, 119,  
177, 181, 194

Landesregierung 25, 27, 33, 39–41, 54,  
61, 75, 78–81, 119, 190

Landtag 78

Lissabon-Vertrag 13, 14

Lok Sabha 218, 223

Losverfahren 170

### M

Mehrebenenpolitik 37, 45, 46

Mischfinanzierung 104, 105, 107, 127,  
186, 187, 193, 195

Mogul-Reich 213

Muslim-Liga 216

### N

National Council of Provinces 203, 204

Neuer Finanzausgleich (NFA) 109

### P

panaschieren 88, 144, 146, 147

Panjab 213

Pfadabhängigkeit 21, 35

Planungszelle 171

Politikverflechtung 23, 24, 29, 30, 33, 34,  
75, 90, 98, 104, 110, 123, 194, 195

President's Rule 217

punitive federalism 109

### R

Rahmengesetzgebung 19, 29, 174,  
181–184, 186

Rajya Sabha 218

Referendum 109, 263, 267

Reichsrat 39, 54, 72

### S

Schuldenbremse 32, 34, 119–121, 127,  
193–195

Senat 52–55, 59, 63, 65, 72, 266

Senat (Brasilien) 236, 238, 242–244

Sezession 16–19, 38, 257

Staatenbund 11, 15

Staatsverschuldung 23, 117–119, 124

Stabilitätsrat 121–124, 194

Strukturbruchthese 61

Subsidiarität 13, 29, 31, 110, 127, 264

SUDAM 245

Süddeutsche Ratsverfassung 87

### T

tutelle 258, 265, 269

### U

Umweltpolitik 35

**V**

Verfassung 11, 14–16, 18, 20, 22, 24,  
27, 37–42, 44, 46, 49, 53–56, 60,  
61, 66–68, 70, 73, 90, 92, 111, 112,  
117, 124, 173, 175, 178, 180, 181,  
184, 187, 191, 193, 255, 258, 263,  
265–267, 270, 271

Vermittlungsausschuss 66–68, 70, 72, 73

Volksbegehren 19, 42

Volksentscheid 42, 45, 52, 53

**W**

Wahlen 40, 45, 63, 76, 181, 266

Wali 278

Wettbewerbsföderalismus 24, 29–33, 35

Windenergie 169, 170

Wirtschaftspolitik 28, 30, 114, 269

**X**

Xhosa 201, 207

**Z**

Zensuswahlrecht 197

Zulus 201, 202, 207

Zweite Kammer 37, 52, 53, 55, 56, 60,  
62, 67, 70, 71, 74

Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) 28

## Personenregister

Die Angaben verweisen auf die Seitenzahlen des Buches.

### A

Álvares Cabral, Pedro 232

### B

Balladur, Edouard 266

Blair, Tony 260, 261, 263

Böckenförde, Ernst-Wolfgang 37

Brandeis, Louis Dembitz 30

### C

Callaghan, James 260

Clinton, Bill 108

Costa, Lúcio 245

Cresson, Edith 266

### E

Erhard, Ludwig 28

Ernst, Werner 37, 42

### G

Gandhi, Indira 225, 250

Gandhi, Mahatma 215, 224, 225

### H

Holtzschneider, Rainer 177, 181

### J

Jospin, Lionel 266, 267

João VI. 233–235

### K

Klaus, Václav 273

Köhler, Horst 173

Königin Victoria 213

Kretschmann, Winfried 27

Kubitschek, Juscelino 245

### L

Lama, Dalai 15

### M

Macron, Emmanuel 269

Malema, Julius 209

Mandela, Nelson 207

Mbeki, Thabo 207, 212

Mill, John Stuart 56

Mitterrand, François 265

Modi, Narendra 217, 228, 229

Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de 37

Müntefering, Franz 177, 179–181

### N

Napoleon 43

Nehru, Jawaharlal 225

Niemeyer, Oscar 245

### O

Oettinger, Günther 45, 192

### P

Papen, Franz von 39

Pedro I. 234, 235

### R

Raffarin, Jean-Pierre 266–268

Reagan, Ronald 108

### S

Sarkozy, Nicholas 267

Schiller, Karl 28

Schmidt, Helmut 68

Schön, Walter 177, 181

Schröder, Gerhard 73

Sieyès, Emmanuel Joseph (Abbé Sieyès) 56

Stoiber, Edmund 177, 179–181, 192

Strauß, Franz-Josef 28

Struck, Peter 192

### T

Trudeau, Pierre Elliot 18

Trump, Donald 109

### Z

Zuma, Jacob 201, 207