

Arthur Benz

Föderale Demokratie

Regieren im Spannungsfeld von
Interdependenz und Autonomie



Nomos

Die Reihe „Schriften zum Föderalismus“
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Frank Decker, Bonn
Prof. Dr. Roland Lhotta, Hamburg

Band 7

Arthur Benz

Föderale Demokratie

Regieren im Spannungsfeld von
Interdependenz und Autonomie



Nomos

Gefördert von der VolkswagenStiftung im Rahmen des „Opus Magnum“-Programms.

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

ISBN 978-3-8487-6720-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-0842-5 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das vorliegende Buch beruht auf einer langen Beschäftigung mit Fragen des Regierens in föderalen Systemen. Im Laufe der Zeit haben sich meine Fragestellungen, mein theoretischer Ansatz und die Bereiche, die ich untersuchte, verändert. Zwar ging es in meiner Forschung vor allem um die Gestaltungsfähigkeit von Politik in komplexen Mehrebenensystemen und deren Anpassungsfähigkeit, doch interessierte mich das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie aus zwei Gründen schon seit langem. Zum einen erschienen mir die Klagen über die Demokratiedefizite im Bundesstaat, in dem Bund und Gliedstaaten in vielen Bereichen zusammenwirken müssen, genauso undifferenziert wie das normative Postulat, Demokratie und Föderalismus würden zusammengehören. Zum anderen regten mich die Arbeiten von Gerhard Lehmbruch und Fritz W. Scharpf an, nicht bei der Feststellung eines Strukturbruchs zwischen parlamentarischer Demokratie und kooperativem Bundesstaat oder der Blockadeanfälligkeit der Politikverflechtung stehen zu bleiben, sondern wie Lehmbruch und Scharpf zu fragen, wie die Politik und politische Akteure mit diesen schwierigen institutionellen Bedingungen umgehen und wie sie auf Effektivitäts- und Legitimitätsdefizite reagieren.

Eine solche Fragestellung erfordert es, nicht allein auf die unmittelbaren Folgen der institutionellen Restriktionen von Politik zu schauen, sondern auch zu untersuchen, wie sich Akteure auf diese Restriktionen einstellen und wie sie Interaktionsregeln oder Verfahren ändern können. Diese Möglichkeiten kommen in den Blick, wenn man föderale Systeme als dynamisch begreift, als im Rahmen der bestehenden Verfassung anpassungsfähig. Das Konzept des Regierens in Mehrebenensystemen (Multilevel Governance) lenkte den Blick auf die Variabilität von Koordinationsformen, die im Bundesstaat genutzt werden können, um interdependente Aufgaben bei getrennten oder gemeinsamen Kompetenzen des Bundes und der Gliedstaaten zu erfüllen.

Aspekte der demokratischen Legitimität von Politik in föderalen Systemen blieben in meinen Arbeiten zunächst randständig. Explizit griff ich sie dann in Artikeln auf, die ab 2009 erschienen. Sie entstanden zu der Zeit, als ich mich intensiver mit dem Vergleich föderaler Systeme befasste, insbesondere mit Kanada, der Schweiz und Australien. Gemeinsam mit Jörg Broschek erweiterte ich auch die theoretische Perspektive auf die föderale Dynamik. Wir verbanden neo-institutionalistische und akteurszentrierte Erklärungen mit dem historischen Institutionalismus bzw. dem Ansatz des American Political Development. In unserem 2013 erschienen Band „Federal Dynamics“ führten wir auf dieser Grundlage verschiedene Theoriestränge der Föderalismusforschung zusammen, die sich mit der Evolution, Anpassung, Reform und Stabilität bzw. Instabilität von Bundesstaaten befassen.

Dieses Buch basiert auf diesen Forschungsperspektiven und verbindet sie. Es fasst zudem Erkenntnisse zusammen, die ich in mehreren Forschungsprojekten und Auslandsaufenthalten gewonnen habe. Im Laufe dieser wissenschaftlichen Arbeit erhielt ich vielfältige Anregungen und Unterstützungen durch Kolleginnen und Kollegen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bei denen ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken möchte. Dietrich Fürst und Joachim Jens Hesse, meine akademischen Lehrer, lenkten meinen Blick auf die Eigendynamiken und verschiedenen Ausprägungen von Multilevel Governance in regionalen und föderalen Kontexten. Gerhard Lehmbruch, Adrienne Héritier, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf und Richard Simeon übten prägenden Einfluss auf meine Arbeiten zum Föderalismus und Multilevel Governance aus. Jenna Bednar, Jörg Broschek, Roland Czada, Dietmar Braun, John Erik Fossum, Thomas Hueglin und Dirk Jörke erschlossen mir neue Perspektiven auf Föderalismus und Demokratie. Meine vergleichenden Forschungen wären nicht möglich gewesen ohne einen einjährigen Forschungsaufenthalt an der Carleton University Ottawa. Der Unterstützung und engen Zusammenarbeit mit Joan DeBardeleben, Achim Hurrelmann und John Pammett habe ich es zu verdanken, dass dieser Aufenthalt ausgesprochen fruchtbar wurde. Ein besseres Verständnis der föderalen Demokratie in Australien gewann ich während eines Aufenthalts an der Australian National University zu dem mich Andrew Banfield eingeladen hatte.

Die in diesem Buch präsentierten theoretisch-analytischen Grundlagen und vergleichenden Fallstudien zu fünf Bundesstaaten beruhen auf Vorarbeiten in verschiedenen Projekten. Mit Katrin Auel arbeitete ich über die Mehrebenenpolitik in der EU und die Rolle nationaler Parlamente, Nathalie Behnke und César Colino waren meine wichtigsten Partner in einem Projekt zu Verfassungsreformen und Verfassungswandel in föderalen und regionalisierten Staaten, an dem Dominic Heinz, Eike-Christian Hornig, Andrea Fischer-Hotzel, Jörg Kemmerzell und Bettina Petersohn sowie Experten in den untersuchten Staaten mitwirkten. Die Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung in Deutschland erforschte ich unter Mitarbeit von Dominic Heinz und Jessica Detemple. Zu Föderalismus und Demokratie arbeitete ich in den letzten Jahren eng mit Sabine Kropp und Jared Sonnicksen zusammen. Eine wichtige Grundlage meiner Arbeit war ein Projekt, das ich gemeinsam mit Jared durchführte und zu dem John Erik Fossum mit David Laycock und Thomas O. Hueglin theoretische Überlegungen und Andrew Banfield mit Antony Sayers, Jörg Broschek, Peter Bursen mit Petra Meyer, César Colino, Timothy Conlan, Sabine Kropp, Sean Mueller und Wilfried Swenden mit Katharina Adeney Länderstudien beitrugen.

Dass ich die angesprochenen Entwicklungslinien meiner Forschung reflektieren und in diesem Buch zusammenführen konnte, verdanke ich der Förderung durch die VolkswagenStiftung im Rahmen der Förderlinie „Opus Magnum“. Offenbar haben es mir nicht bekannte Gutachterinnen oder Gutachter zugetraut,

ein „großes Werk“ zu dem komplexen Thema der föderalen Demokratie zu verfassen, zu einem Thema, das Föderalismus- und Demokratietheorien verbindet. Durch diese Förderung konnte der Präsident der TU Darmstadt mich für ein Jahr von Lehr- und Verwaltungsaufgaben an der Universität freistellen. Mein Vertreter Eike-Christian Hornig erfüllte diese Aufgaben in ausgezeichnete Weise und entlastete mich dadurch vollständig. Allen, die mir diese privilegierten Arbeitsbedingungen ermöglichten, danke ich für Ihr Engagement und ihre Unterstützung. Das Ergebnis meiner einjährigen Freiheit zum Lesen und Schreiben stelle ich mit diesem Buch zur Diskussion.

Jörg Broschek, Dirk Jörke, Fritz W. Scharpf und Jared Sonnicksen haben das Manuskript dieses Buches gelesen und mir wichtige Hinweise für Verbesserungen gegeben. Dafür gebührt ihnen mein besonderer Dank. Dass dies nichts daran ändert, dass die Verantwortung für evtl. Fehler bei mir liegt, versteht sich von selbst.

Arthur Benz

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
 Kapitel 1: Föderalismus und Demokratie als Ordnungsprinzipien des Regierens	 29
1. Föderalismus und koordiniertes Regieren	30
1.1 Historischer Abriss	30
1.2 Koordination in einer föderalen Ordnung	39
2. Demokratie als legitimes Regieren	48
2.1 Historischer Abriss	49
2.2 Demokratische Legitimation politischer Entscheidungen	54
2.3 Demokratische Herrschaft	57
 Kapitel 2: Das Dilemma föderaler Demokratie	 65
1. Stand der Forschung zum Verhältnis von Föderalismus und Demokratie	65
2. Komplementäre Funktionen	70
3. Divergente Strukturen und Interferenz von Entscheidungsprozessen ...	81
4. Föderale Dynamik und lose Kopplung	89
 Kapitel 3: Gesellschaftlicher Wandel und Herausforderungen an föderale Demokratie	 93
1. Entgrenzte Aufgaben und begrenzte Zuständigkeiten	97
2. Regionale Ungleichheit und Identitätspolitik	104
3. Fragmentierung und Polarisierungen des Parteiensystems	114

4. Folgen für die föderale Demokratie	122
Kapitel 4: Varianten föderaler Demokratie	125
1. Theoretisch-analytischer Rahmen	127
2. Bundesstaaten mit nicht-parlamentarischer Demokratie: USA und Schweiz	133
2.1 Föderale Demokratie in den USA: Regieren im fragmentierten Staat	134
a) Entwicklung der doppelten Gewaltentrennung	135
b) Intergouvernementale Koordination	148
c) Fragmentierung und Polarisierung: Föderale Demokratie und Parteipolitik	155
2.2 Föderale Demokratie in der Schweiz: Konkordanzdemokratie und kooperativer Föderalismus im Schatten der Referendumsdemokratie	159
a) Entwicklung von Föderalismus und Demokratie in der Schweiz	159
b) Intergouvernementale Koordination	166
c) Verhandlungssysteme, repräsentative Demokratie und die Risiken der Polarisierung	172
2.3 Zwischenfazit	175
3. Bundesstaaten mit parlamentarischer Demokratie: Kanada und Australien	177
3.1 Föderale Demokratie in Kanada: Dualer Föderalismus und Parlamentssouveränität	178
a) Entwicklung von Föderalismus und Demokratie in Kanada ..	179
b) Intergouvernementale Koordination	186
c) Parlamentarische Kontrolle und intergouvernementale Kooperation: Lose Kopplung und föderale Dynamik	192
3.2 Föderale Demokratie in Australien: Kooperativer Föderalismus und parlamentarische Demokratie	195
a) Entwicklung von Föderalismus und Demokratie in Australien	197
b) Intergouvernementale Koordination	202
c) Bikamerale parlamentarische Demokratie und Politikverflechtung: Integration durch Adaption	205

3.3 Zwischenfazit	209
4. Erkenntnisse aus dem Vergleich	211
 Kapitel 5: Föderale Demokratie in Deutschland: Enge Kopplung zwischen parlamentarischer Demokratie und Politikverflechtung	 219
1. Die Entwicklung von Föderalismus und Demokratie in Deutschland ..	221
1.1 Pfadabhängigkeit und Umbrüche	221
1.2 Demokratisierung des Föderalismus und Föderalisierung der Demokratie	226
1.3 Kontinuität und Anpassung	232
2. Arenen der föderalen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland ...	240
2.1 Politikverflechtung I: Gesetzgebung mit Zustimmung des Bundesrats	241
a) Der Bundesrat	241
b) Parteipolitik und Landesinteressen im Bundesrat	243
c) Politikkoordination zwischen Bundesrat und Bundestag	248
d) Umgehung der Politikverflechtung	253
2.2 Politikverflechtung II: Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung	256
a) Verbundsystem	258
b) Hierarchische Politikverflechtung	263
c) Horizontale Politikverflechtung	266
d) Erweiterte Politikverflechtung im europäischen Mehrebenensystem	268
e) Demokratische Legitimation der exekutiven Politikverflechtung	270
2.3 Ministerkonferenzen und Verwaltungskooperation	273
3. Machtbalance und Finanzausgleich: Inkonsistenzen der Föderalismusreformen	276
4. Zwischenfazit	281

Kapitel 6: Koordiniertes Regieren in der föderalen Demokratie	285
1. Demokratisierung des koordinierten Regierens im Föderalismus	287
2. Demokratieverträgliche Muster von koordiniertem Regieren	297
2.1. Zentrale Regulierung mit Abweichungsrecht	299
2.2. Kooperation im Schatten der Hierarchie	302
2.3. Politikverflechtung mit Exit-Option	305
2.4. Zielvereinbarungen, Leistungsvergleiche und Leistungswettbewerbe	307
2.5. Zusammenfassung	311
3. Demokratische Legitimation eines Finanzausgleichs	313
4. Neue Gewaltenteilung und Machtbalance	321
5. Lose Kopplung und Institutionenpolitik	326
6. Schlussfolgerungen für die Praxis	330
 Schluss: Jenseits von Technokratie, Populismus und Überregulierung: Perspektiven der föderalen Demokratie	 333
 Nachwort	 345
 Literaturverzeichnis	 349
 Stichwortverzeichnis	 393

Einleitung

Die vergleichende Regierungslehre kennt verschiedene Typen von Demokratie, die „föderale Demokratie“ (oder „federal democracy“) gehört allerdings nicht dazu. Zwar wird dieser Begriff schon lange gebraucht, aber er führt in der Forschung nach wie vor ein Schattendasein und wurde kaum problematisiert oder reflektiert. Er erfasst die Verbindung von zwei Dimensionen eines politischen Systems, wobei die Kombination der beiden Strukturprinzipien meistens als ein Ideal gilt, das nicht weiter in Frage gestellt wird. Nach einer verbreiteten Auffassung in Wissenschaft und Praxis gilt Demokratie als Voraussetzung von Föderalismus, und dieser wiederum fördere die Demokratie. Als Daniel Elazar – ein knappes Jahrhundert, nachdem Harold Laski das Zeitalter des Föderalismus wegen der egalisierenden Wirkung des demokratischen Wohlfahrtsstaats als beendet erklärt hatte (Laski 2005 [1939] 193) – eine weltweite „federalist revolution“ (Elazar 1987: 6) erkannte, stellte er diese wie selbstverständlich in den Zusammenhang mit der Demokratisierung. Er meinte, „that people and states throughout the world are looking for federal solutions to the problems of political integration within a democratic framework“ (ebd.: 2). Viele Wissenschaftler und Praktiker in internationalen Organisationen vertreten die These, dass in Gesellschaften, die durch ethnische, soziale oder kulturelle Konflikte gespalten sind, die Stabilität der politischen Ordnung durch eine föderale Staatsorganisation und demokratische Selbstbestimmung von Gruppen gewährleistet werden könne. In Schlüsselwerken der theoretischen und vergleichenden Föderalismusforschung werden Demokratie und Föderalismus als zusammengehörende Ordnungsprinzipien betrachtet, wie Michael Burgess jüngst ausführlich darstellte (Burgess 2012). Der Zusammenhang zwischen ihnen scheint selbstverständlich geworden zu sein, „one of those relationships in political science that we simply take for granted“ (Burgess, Gagnon 2010a: 1).

Zweifel daran und damit am Begriff „föderale Demokratie“ weckte Alfred Stepan, als er feststellte: „In some respect, all democratic federations are more ‘demos-constraining’ than unitary democracies“ (Stepan 1999: 23). Zweifel weckten auch Studien, die zeigen, dass Föderalismus auch autokratische Tendenzen begünstigen (Gibson 2012) oder Demokratisierung behindern kann (Filippov, Shvetsova 2013). Für eine Problematisierung des Begriffs sprechen aber vor allem anhaltende Diskussionen über Demokratiedefizite im „Exekutiv-föderalismus“, die in entwickelten Föderationen auf die zunehmenden Verflechtungen der zentralen und dezentralen Politik zurückgeführt werden. Eine kritische Reflexion über „föderale Demokratie“ zeigt, dass dieser Begriff, wenn er die Realität erfassen soll, auf ein Spannungsverhältnis zwischen zwei Dimensionen eines Regierungssystems verweist. Zwar wurde vereinzelt diskutiert, dass Födera-

lismus nicht mit Volkssouveränität oder Parlamentssouveränität zu vereinbaren sei oder dass er bestimmte Gruppen privilegiere und damit das Gleichheitsprinzip der Demokratie verletze, doch gibt es wenige Studien die sich damit befassen, welche Institutionen und politischen Prozesse die Ordnungsprinzipien Föderalismus und Demokratie verwirklichen und wie sich diese zueinander verhalten (vgl. Kap. 2, Abschn. 1). Beide Prinzipien sollen gewährleisten, dass politische Herrschaft dem Gemeinwohl dient und zugleich die Freiheit und Gleichheit der Menschen schützt, beide sehen dafür aber unterschiedliche Regeln und Verfahren vor. Obgleich Föderalismus und Demokratie also kompatible Funktionen erfüllen, können die ihnen entsprechenden Regeln und Verfahren sich wechselseitig stören.

Mit diesem Spannungsverhältnis, seinen Ursachen und Folgen sowie mit den Möglichkeiten, es abzumildern oder produktiv zu wenden, befasst sich dieses Buch. Es ist geschrieben in der Überzeugung, dass nicht, wie Harold Laski meinte, der Föderalismus obsolet geworden ist, sondern eher das Modell des unitarischen Nationalstaates sich als ungeeignet erweist, die vielschichtigen gesellschaftlichen Aufgaben angemessen zu erfüllen. Föderalismus begründet „eine evolutionär höchst fortschrittliche Struktur“ (Mayntz 1995: 134). Moderne Staatlichkeit verlangt nach einer Organisation, die in mehrere Ebenen untergliedert ist, sei es durch interne Differenzierung oder transnationale Zusammenarbeit, und die zugleich durch vertikale und horizontale Verflechtung re-integriert wird (Mayntz 1995: 140).

Tatsächlich war in den letzten Jahrzehnten eine entsprechende Ausdifferenzierung von Mehrebenenstrukturen zu beobachten (Hooghe et al. 2016; Hooghe, Marks, Schakel 2010; Keating 2013). Zwar spricht im internationalen Kontext aktuell wenig dafür, dass sich die Staatenwelt weiter in Richtung einer globalen Mehrebenenordnung entwickelt, und im nationalen Kontext scheinen Prozesse der Regionalisierung und Dezentralisierung inzwischen ebenfalls durch gegenläufige Tendenzen abgelöst zu sein oder haben in einzelnen Regionen Sezessionsbestrebungen ausgelöst, weil Reformprozesse im Dissens endeten. Doch wenn Politik die Probleme einer vielfältigen und komplexen Gesellschaft angemessen bewältigen soll, dann muss sie arbeitsteilig organisiert werden, und zwar nicht nur in funktionaler, sondern auch in territorialer Hinsicht. Zugleich muss Politik in einer komplexen Gesellschaft Entscheidungen, die in sachlich und territorial definierten Zuständigkeitsbereichen getroffen werden, koordinieren, um negative Wechselwirkungen zu vermeiden. Deswegen entwickeln sich Mehrebenenstrukturen von Staatlichkeit, sei es als Föderationen oder auch als dezentralisierte Einheitsstaaten, in denen Herrschaftsbefugnisse auf regionale und lokale Gebietskörperschaften übertragen wurden und deren Organe über eine delegierte und bedingte Autonomie verfügen.

Die Unterscheidung zwischen Einheitsstaaten und Bundesstaaten scheint sich damit aufzulösen in hybriden Formen (Loughlin 2009). Das gilt aber nur, wenn man nur das Merkmal der territorialen Differenzierung eines politischen Systems der Definition zugrunde legt. Tatsächlich unterscheiden sie sich in dieser Hinsicht nur graduell. Nach einer anderen Definition zeichnet sich ein Einheitsstaat dadurch aus, dass grundsätzlich nur zentral, auf der Ebene des Gesamtstaats Politik gestaltet und über Gesetzen oder Programmen entschieden wird, die je nach Grad der Dezentralisierung in den regionalen oder lokalen Einheiten implementiert werden, während in einem Bundesstaat das Recht, Politik zu gestalten, zwischen zumindest zwei Ebenen aufgeteilt ist (Biela, Hennl, Kaiser 2013: 6-7; Braun 2000: 32). Die substantielle Differenz liegt also darin, dass die Ebenen des politischen Systems in ersteren eine hierarchische und in letztere eine heterarchische Ordnung bilden. Diese beiden Begriffe erfassen ein Verhältnis sowie die Beziehungen zwischen Herrschaftsorganen. Eine Hierarchie besteht aufgrund eines Verhältnisses der Über- und Unterordnung, Heterarchie führt gleichberechtigte Organisationseinheiten oder Akteure zusammen. In einer Hierarchie kann die Zentralinstanz Interdependenzen zwischen den Ebenen unilateral regeln, in einer Heterarchie ist dies grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Gleichberechtigung der Organisationseinheiten und Akteure, in einer Föderation also des Bundes und der Gliedstaaten und ihrer Regierungen, erfordert besondere Koordinationsmodi, um Interdependenzen zu bewältigen. Ein Spannungsverhältnis entsteht, weil die Macht, die im Bund und in den Gliedstaaten ausgeübt wird, demokratisch legitimiert werden muss, und Demokratie Autonomie des Regierens impliziert. Regiert wird damit unter der Bedingung von Autonomie und Interdependenz, und darin liegt das fundamentale Problem einer föderalen Demokratie.

Genauso wie Staaten sind die Ebenen einer Föderation territorial organisiert. Funktional betrachtet liegt in der territorialen Differenzierung ein Vorteil einer föderalen gegenüber einer unitarischen Ordnung. In Föderationen können Aufgaben entsprechend den örtlichen oder regionalen Gegebenheiten variieren oder die Zuständigkeit für Leistungen unter Abwägung von erforderlichen Mindestgrößen und ihre räumlichen Reichweite einzelnen Ebenen zugeordnet werden. In erster Linie stellt eine territoriale Organisation eines politischen Systems aber eine Voraussetzung für ihre Legitimität dar. Die Grenzen eines Staates sowie von Einheiten eines Staates wie etwa Länder, Regionen, Provinzen, Kreise oder Gemeinden dienen der Begrenzung von Herrschaft auf ein Gebiet einschließlich der hier lebenden Bevölkerung, und nur für dieses Gebiet ist politische Macht gerechtfertigt. Legitimität beruht einerseits darauf, dass Macht in den Grenzen eines Gebiets durch diejenigen anerkannt wird, die andere Gebiete regieren, andererseits auf Verfahren der Machtübertragung, Machtausübung und Machtkontrolle innerhalb eines Gebiets. Vor allem demokratische Herrschaft setzt eine ter-

ritoriale Organisation voraus. Sie gewährleistet, dass diejenigen, die von der Herrschaft betroffen sind, sich auch an der Herrschaft beteiligt sind und sie kontrollieren können. Diese Kongruenz der Reichweite der politischen Macht mit der zum demos gehörenden Menschenmenge lässt sich pragmatisch nur in einem Gebiet herstellen. Die Verantwortlichkeit der Regierenden und die Kontrolle durch die Regierten wiederum setzt auf beiden Seiten Autonomie voraus.

Demokratie erfordert allerdings nicht nur eine territoriale Organisation von Politik, sondern auch ein dauerhaft existierendes Gebiet, in dem öffentliche Aufgaben gebündelt werden. Damit entsteht ein besonderes Interdependenzproblem. Herrschaftsgebiete legen Kompetenzgrenzen fest. Diese decken sich aber nicht mit den effektiven Auswirkungen von Aufgaben, da die Reichweite einzelner Aufgaben differieren, oder die realen ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenhänge erfassen, mit denen sich Politik befasst. Einheitsstaaten können diese Interdependenzen durch Zentralisierung oder Steuerung von oben reduzieren, doch durch die Machtkonzentration würden die Vorteile einer funktionalen Differenzierung zwischen lokalen, regionalen und gesamtstaatlichen Aufgaben verloren gehen. Die Funktion von Föderalismus liegt darin, Aufgaben in einer differenzierten Mehrebenenstruktur zu organisieren und zugleich die Interdependenzen durch Koordination zu bearbeiten.

Daraus folgt, dass Föderalismus und Demokratie auf unterschiedliche Struktureigenschaften eines politischen Systems verweisen. Dies wird in der einschlägigen Literatur nicht immer deutlich, weil nach wie vor die Auffassung dominiert, dass sich beide wechselseitig ergänzen. Obgleich sich die beiden Ideen für eine gute politische Ordnung zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlichen Kontexten entwickelten und obwohl in den heute existierenden föderalen Demokratien selten beide gleichzeitig in Institutionen und praktische Politik umgesetzt wurden, werden sie heute vielfach als sich wechselseitig bedingende und unterstützende Dimensionen der Staatsorganisation betrachtet. Normativ betrachtet sprechen dafür durchaus gute Gründe. Beide Strukturprinzipien zielen auf Freiheit, Gleichheit und effektive Herrschaft. Um diese Ziele zu erreichen, verlangen sie aber unterschiedliche Institutionen und politische Prozesse, die einerseits eng miteinander verbunden sind, andererseits aber schwerlich vereinbare Anforderungen an das Handeln von Akteuren stellen. Diese Inkompatibilität wird allerdings erst deutlich, wenn man grundlegende Fehlinterpretationen der beiden Prinzipien politischer Ordnung und ihrer institutionellen Ausformungen korrigiert, die in Wissenschaft und Praxis verbreitet sind.

Das erste Missverständnis bezieht sich auf den Begriff von Demokratie im Kontext einer föderalen Ordnung. Üblicherweise geht man davon aus, dass in einem Bundesstaat ein Volk (demos) vorhanden ist und in einem Staatenbund verschiedene Völker (demoi). Zwischenformen wie die als Staatenverbund charakterisierte EU oder multinationale Föderationen werden inzwischen als „de-

moïcracy“ (Cheneval, Schimmelfennig 2013; Nicolaïdis 2012) oder als „multinationale“ Demokratien (Gagnon, Trully 2001) bezeichnet. All diese Begriffsprägungen verdecken die Tatsache, dass in jeder Föderation, mit Ausnahme eines Staatenbundes, Demokratie nach Ebenen differenziert ist und somit notwendigerweise auf der Ebene des Bundes wie innerhalb jedes der Gliedstaaten ein demos existiert (Galligan 1995: 53), und zwar unabhängig davon, ob sich diese demo als ethnische Gemeinschaften bzw. Nationen verstehen oder nicht, und unabhängig davon, dass es eine formale Staatsangehörigkeit normalerweise nur für einen Gesamtstaat und nicht speziell für Gliedstaaten gibt. Entscheidend ist, dass Demokratie einen demos im Sinne einer Gesamtheit politisch gleichberechtigter Bürgerinnen und Bürger konstituiert, die gemeinsam durch Wahlen oder Abstimmungen an der Ausübung und Kontrolle von Herrschaft partizipieren, während die gewählten Repräsentanten politische Entscheidungen treffen und mittels ihrer Verwaltungen ausführen. Dass Menschen gleichzeitig dem gesamten demos der Föderation und einem demos eines Gliedstaats angehören, ändert nichts daran, dass beide getrennt voneinander existieren, da sie jeweils eigenständig handeln und durch eigene Parlamente und Regierungen repräsentiert sind.

Die Formulierung „getrennt“ ist bezogen auf die Demokratie bewusst gewählt, denn diese setzt Autonomie voraus, und zwar sowohl der Repräsentanten als auch der Repräsentierten. Dem scheint zu widersprechen, dass vielfach Wahlen auf der gliedstaatlichen Ebene als Test der Unterstützung für die Bundesregierung oder für die Mehrheitsfraktionen im Bundesparlament gelten, oder dass wahlentscheidende Ereignisse, die auf einer Ebene auftreten, sich auf Wahlen auf anderen Ebenen auswirken. Doch was auch immer die Wählerinnen und Wähler mit ihrer Stimme beabsichtigen, eine Wahl dient ausschließlich dazu, Mehrheitsverhältnisse zwischen den Parteien in einem Gebiet und so direkt oder indirekt die für dieses Gebiet zuständige Regierung zu bestimmen und zugleich die amtierende Parlamentsmehrheit und Regierung für ihre Politik zur Verantwortung zu ziehen. Demokratische Legitimation der Herrschaft verwirklicht sich in der Beziehung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten innerhalb eines territorial abgegrenzten Zuständigkeitsbereichs. In Wahlen geht es nicht um Stimmungsäußerungen, die man auch über Meinungsumfragen erfahren könnte, sondern um Machtausübung der Bürgerschaft gegenüber den Inhabern von Herrschaftsämtern. Und diese Machtbeziehung setzt Autonomie voraus. Die Bürger entscheiden autonom als Wahlberechtigte in einem Gliedstaat oder im Bund und die Gewählten müssen für ihre Entscheidungen, die sie aufgrund ihrer Zuständigkeit getroffen haben, Verantwortung übernehmen.

Wenn aus dem Demokratieprinzip folgt, dass gewählte Inhaber von Gesetzgebungs- und Regierungsämtern autonom und eigenverantwortlich handeln müssen, dann müssen Verantwortungsbereiche festgelegt werden. Vor allem bedarf es der Abgrenzung eines Gebiets, in dem Herrschaft ausgeübt und von der Bürger-

schaft konstituiert und kontrolliert wird. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass Autonomie ein Merkmal einer föderalen Gewaltenteilung ist, in der Verantwortungsbereiche nach Sachgebieten, die Bund oder Gliedstaaten zugewiesen werden strikt voneinander getrennt werden müssten. In dieser Schlussfolgerung liegt das zweite Missverständnis, das den Föderalismusbegriff betrifft. Forderungen wie Gesetzgebungsautonomie, Finanzautonomie oder regionale Autonomie, also Postulate, die vielfach in der Diskussion und Forschung über Aspekte des Föderalismus genannt werden, leiten sich aus dem Demokratieprinzip ab und nicht aus dem Begriff oder der Idee des Föderalismus. Den Föderalismusbegriff verfehlt man, wenn man ihn mit Autonomie verbindet und gelangt zu einem unrealistischen, für die Praxis untauglichen Verständnis über den Zweck und die Funktionsweise einer föderalen Ordnung. Zugleich ignoriert man damit auch die Differenz der Institutionen, die den Prinzipien des Föderalismus und der Demokratie entsprechen, und das in dieser Differenz angelegte Spannungsverhältnis.

Die Auffassung, Föderalismus bedeute eine Trennung der Politik von Bund und Gliedstaaten, ist zum Teil auf den Begriff des dualen Föderalismus zurückzuführen, mit dem das US-amerikanische Bundesstaatsmodell charakterisiert wurde. Obgleich schon die Verfassung der USA die Kompetenzen von Bund und Staaten nicht klar trennt (Robertson 2012: 27-29), galt dieses Modell in der vergleichenden Föderalismusforschung wie in der Praxis lange Zeit als Ideal einer föderalen Ordnung. Beruhte schon dieses auf einem Missverständnis, so vernachlässigte die verengte Sicht auf das US-Modell, dass sich ausgehend von Europa ein anderes Modell von Föderalismus entwickelte. Ihm zufolge ist Gewaltenteilung immer mit Aufgaben- und Funktionsverschränkung verbunden, was notwendigerweise eine vertraglich geregelte Arbeitsteilung, ein solidarisches Verhältnis der Bürgerschaften, das Zusammenwirken von Regierenden und die Integration von unterschiedlichen politischen Gemeinschaften verlangt. Dieses Verständnis von Föderalismus impliziert nicht die Existenz distinkter Nationalitäten, ethnischer Gemeinschaften oder regionaler Identitäten. Weder sind diese eine notwendige Bedingung für eine föderale Ordnung noch reichen Föderalismus, Autonomie bzw. Minderheitenschutz aus, um Konflikte multinationaler Gesellschaften zu bewältigen (Simeon, Conway 2001; Wilson 2020). Der Zweck von Föderalismus sowie die Funktionsfähigkeit und der Bestand einer Föderation beruhen vielmehr auf einem koordinierten Regieren des Bundes und der Gliedstaaten, einer aufeinander abgestimmten Ausübung der getrennten oder geteilten Herrschaftsbefugnisse.

Insofern trifft auch die weithin anerkannte Definition von Föderalismus als eine Kombination von „self-rule“ und „shared rule“ (Elazar 1987: 5; Watts 2008: 1), als politisches Ordnungsmodell, das „Selbstbestimmung mit Mitbestimmung“ verbinde (Weichlein 2019: 9), nicht den eigentlichen Gehalt des Begriffs, zumal das Verhältnis von self-rule und shared rule unbestimmt bleibt.

Dem Begriff näher kommen Erläuterungen, wonach Föderalismus das Zusammenwirken selbständiger Staaten bedeutet, wobei Bund und Gliederstaaten über Kompetenzen verfügen, die für Staatlichkeit wesentlich sind (z.B. Laufer, Münch 1998: 14-15; Oberreuter 2018: Sp. 781). Ähnliches gilt für Daniel Elazars Definition, die besagt, dass „...federalism has to do with the constitutional diffusion of power so that the constituting elements in a federal arrangement share in the process of common policy making and administration by right, while the activities of the common government are conducted in such a way as to maintain the respective integrities“ (Elazar 1987: 5-6). Was Integrität der jeweiligen Einheiten bedeutet und wie sie zu bestimmen ist, bleibt dabei unbestimmt. Der Ausdruck mag Bestandsschutz oder einen Kern an Autonomie bezeichnen. Offenbar aber meint Elazar nicht autonomes Handeln im Sinne des selbstbestimmten Regierens. Diese weitergehende Autonomie lässt sich nicht aus dem Föderalismusbegriff ableiten, sie würde dem Föderalismusprinzip geradezu widersprechen, das Staaten und Ebenen in Beziehung zueinander setzt. Leitet man, wie andere oben genannte Definitionen, die Selbständigkeit von Bund und Gliedstaaten aus dem Staatsbegriff ab, führt dies in die Schwierigkeit, die für die Staatlichkeit essentiellen Kompetenzen zu bestimmen und vor allem, diese abzugrenzen.

Sinnvoller ist es, self-rule oder Autonomie als Konsequenz des Demokratieprinzips zu verstehen. Dieses postuliert die Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Repräsentanten in einem Gebiet. Dualität zwischen Bund und Gliedstaaten beschreibt dann nicht mehr und nicht weniger als die institutionelle Differenzierung von territorial abgegrenzten Herrschaftsbereichen und Regierungssystemen, während die Aufgaben der Regierungen interdependent und die Ausübung von politischer Herrschaft daher verflochten ist. Die föderale Ordnung stellt den institutionellen Rahmen für die Bearbeitung der Interdependenzen durch „koordiniertes Regieren“ bereit, das durch Verhandlungen und Mitbestimmung erreicht wird, aber auch im Wettbewerb oder durch Anpassung zustande kommen kann.

Föderalismus und Demokratie sind selbstverständlich nicht unvereinbar, sie erfüllen komplementäre Funktionen, aber die Strukturen und Prozesse, in denen die Ordnungsprinzipien praktisch angewandt werden, divergieren und erzeugen Interferenzen, die effektives und legitimes Regieren beeinträchtigen können. Demokratie setzt, wie ich im Folgenden näher erläutern werde, einen territorial abgegrenzten Herrschaftsbereich voraus, in dem Regierende für ihre Bürgerinnen und Bürger handeln und von diese in kompetitiven Wahlen und in öffentlichen Diskussionen zwischen konkurrierenden Parteien zur Verantwortung gezogen werden. Die föderale Ordnung dient der Aufteilung von Macht auf mehrere Ebenen, und damit mehrere Herrschaftsräume, in denen demokratische Prozesse organisiert sind. Darüber hinaus etabliert sie Beziehungen zwischen den Regierungen, die wegen der Interdependenz ihrer Aufgaben und Entscheidungen ihre Poli-

tik koordinieren müssen. Abgesehen davon, dass die territorialen Kontexte von demokratischer Herrschaft und föderaler Politik inkongruent sind, handeln in diesen Kontexten unterschiedliche Akteure nach verschiedenen Verfahren mit Folgen, die im jeweils anderen Bereich die Macht und Entscheidungsspielräume beschränken. Eine föderale Demokratie erzeugt deshalb Spannungsverhältnisse zwischen Arenen und Prozessen, in denen Politik demokratisch legitimiert wird, und jenen, in denen Regierungen ihre Politik koordinieren. Ihr immanent sind Inkongruenzen, Interferenzen und damit Konflikte zwischen demokratischem Regieren, das Autonomie voraussetzt, und koordiniertem Regieren, das auf Interdependenzen reagiert.

Die skizzierten Missverständnisse von Demokratie und Föderalismus stellen keine rein akademischen Probleme dar, auch wenn man, um sie auszuräumen und zu vermeiden, zunächst Begriffe präzisieren und ihre Beziehungen klären muss, was eine genuine Aufgabe von Wissenschaft ist. Die eigentlichen Folgen dieser unreflektierten Verwendung fundamentaler politischer Ordnungskonzepte zeigen sich in der Praxis. Sie manifestieren sich auf zweierlei Weise:

Zum einen führt ein auf Ebenen- oder Kompetenztrennung fixierter Föderalismusbegriff oder die Gleichsetzung von intergouvernementaler Koordination mit einem Demokratiedefizit zu Reformforderungen oder Reformen, die an den eigentlichen Problemen vorbei gehen und in Reformprozessen unnötige Konfrontationen um die Machtverteilung provozieren. Das Postulat der Autonomie mag demokratietheoretisch begründet sein, dies ändert jedoch nichts am Koordinationsbedarf in einer föderalen Ordnung. Interdependenzen von Aufgaben und politischen Entscheidungen entstehen auch, wenn Kompetenzen getrennt sind, und sie nehmen tendenziell mit dem Grad der Dezentralisierung und der Kleinheit von Gebieten zu. Ein Verbot formaler Kooperation verursacht nur informelle Kooperation. Vor allem aber verdrängt es die eigentliche Herausforderung, die darin besteht, nach Formen und Verfahren einer demokratiekonformen Koordination im Föderalismus zu suchen.

Zum anderen ist die praktische Politik ständig mit dem Spannungsverhältnis von Interdependenz und Autonomie konfrontiert, das aus der Verbindung von Föderalismus und Demokratie resultiert, und sie muss diese Spannung pragmatisch auflösen. Daran mag Politik scheitern, aber vielfach gelingt es Akteuren, mit widersprüchlichen institutionellen Bedingungen zu arbeiten und Dilemmasituationen zu bewältigen. In der Regel tun sie dies, ohne die Ursachen der Problematik und die Generalisierbarkeit ihrer praktischen Lösungen zu reflektieren, mit der Folge, dass geeignete Praktiken singulär bleiben und gegebenenfalls als „brauchbare Illegalität“ (Luhmann 1964: 304), aber nicht als angemessene Lösungen akzeptiert werden. Dennoch liegt in dieser Praxis die Chance, Wege zu finden, wie die Spannungen in der föderalen Demokratie bewältigt werden können. Diese Potentiale zu ermitteln und implizites in explizites Wissen zu transfor-

mieren, ist die Aufgabe der Wissenschaft. Sie muss über die Praxis reflektieren, um sowohl den Problemen auf den Grund zu gehen als auch zu erkennen, ob die pragmatischen Reaktionen auf Dilemmas geeignet sind, sie im Einzelfall zu meistern, oder ob sie sich als dauerhaft wirksame Strategien anbieten. Ferner fragt Wissenschaft nach Bedingungen, unter denen die in der Praxis gefundenen Lösungen jenseits des besonderen Falls funktionieren können. Damit kann sie zugleich Erkenntnisse liefern, die für Institutionen- und Verfassungsreformen brauchbar sein können, wobei die konkrete Umsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse wiederum nur mit Hilfe der „Urteilstkraft“ der Praxis gelingt (Kant [1793] 1983: 127).

Wissenschaftliche Reflexion von Praxis bedeutet zuallererst, diese zu „begreifen“, d.h. durch Begriffe verstehbar zu machen und die Komplexität auf das Wesentliche zu reduzieren. Die zentralen Begriffe, um die es im Weiteren geht, sind Demokratie und Föderalismus. Zu beiden gibt es zahlreiche Publikationen, die sich mit verschiedenen Verständnissen und der Ideengeschichte befassen. Mir geht es allerdings darum, die Begriffe zur Klärung des Konzepts „föderale Demokratie“ zu präzisieren. Somit interessiert, welcher Begriff von Demokratie unter der Bedingung einer föderalen Ordnung und welcher Begriff von Föderalismus in einer modernen Demokratie relevant und angemessen sind. Darüber hinaus geht es um die Klärung der divergenten Struktureigenschaften und der Spezifika der Prozesse, die aus beiden Ordnungsprinzipien folgen, sowie den Interferenzen und den daraus resultierenden Spannungsverhältnissen. Diese will ich in einem Vergleich ausgewählter föderaler Demokratien illustrieren. Er zeigt, dass Föderationen in der Tat auf Koordination angelegt sind, unabhängig davon, wie die Kompetenzen verteilt sind und wie die Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten institutionalisiert sind. Mit zunehmender Komplexität der Aufgaben in einem Bundesstaat steigt der Bedarf für Koordination zwischen den Regierungen und zugleich die Spannung zu den Strukturen und Prozessen in den demokratischen Regierungssystemen von Bund und Gliedstaaten. Die Trennung der Ebenen, aber auch die Konflikte in den intergouvernementalen Beziehungen resultieren in den untersuchten Staaten aus der Demokratisierung oder dem Wandel demokratischer Praxis, die sich zum Teil in Änderungen von Regeln, zum Teil aber auch in der Artikulation von Autonomieforderungen oder in der territorialen Differenzierung des Parteiensystems zeigen. Sie wiederum ziehen neue Koordinationsprobleme sowie Änderungen in den Koordinationsformen oder -praktiken nach sich.

Wie stark sich diese Spannungen zwischen der Politik im Föderalismus und in der Demokratie auswirken und wie die Akteure mit ihnen umgehen, hängt von der Art und Weise ab, wie föderale und demokratische Strukturen und Prozesse miteinander verbunden sind. Die Varianten dieser Verbindung, die die vergleichenden Fallstudien illustrieren, erfasse ich mit dem Begriff der Kopplung. Dabei handelt es sich um ein Konzept, das aus der Systemtheorie stammt, deswegen

aber keine systemtheoretische Erklärung oder Interpretation nach sich ziehen muss. Vielmehr soll es die Intensität der Verschränkung markieren, die zwischen dem Regieren in der Demokratie und dem koordinierten Regieren im Föderalismus bestehen, sei es infolge bestimmter institutioneller Regeln der Gewaltenteilung oder etablierter Praktiken der Politik.

Der Begriff der Kopplung bezeichnet eine Verbindung, die mehr oder weniger große Spielräume für die eigenständige Funktionsweise in einem Handlungsfeld vorsieht. Solche Spielräume sind erforderlich, damit in politischen Prozessen die verschiedenen Kräfte austariert werden können und sich die Funktionsmechanismen nicht gegenseitig stören oder blockieren. Sind diese Spielräume gering, determiniert die Funktionsweise in einem Handlungsfeld diejenige in einem anderen, oder die Prozesse legen sich wechselseitig lahm. Das gilt auch für das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie. Sind beide eng gekoppelt, werden entweder intergouvernementale Koordinationsprozesse gestört, weil Regierungen an Beschlüsse ihrer Parlamente gebunden sind, sich dem Parteienwettbewerb unterwerfen, Vorgaben in Koalitionsvereinbarungen bzw. Absprachen mit Verbänden Rechnung tragen oder Ergebnisse von Referenden beachten müssen. Oder die Demokratie wird ausgehöhlt, weil politische Entscheidungen in intergouvernementalen Verhandlungen der Exekutive determiniert werden und Parlamente sie nur noch ratifizieren können. Gleichermäßen problematisch ist der Versuch, die Politik von Bund und Gliedstaaten sowie die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative institutionell zu separieren. Dadurch mag formal die Autonomie des demokratischen Regierens gestärkt werden, real verlagern sich dann aber die notwendigen Prozesse der Konfliktregelung und des Managements von Interdependenzen in informale, unregelte, intransparente und nicht kontrollierbare Interaktionen, in denen in aller Regel Exekutiven oder Parteiführer an Macht gewinnen und zugleich für ihre Machtausübung schwerlich zur Verantwortung gezogen werden können.

Der Ausweg aus dem Dilemma, Autonomie und intergouvernementale Koordination zu vereinbaren, obgleich damit widersprüchliche Ziele und Prozesse aufeinandertreffen, liegt, sehr allgemein formuliert, in einer losen Kopplung von Institutionen und Prozessen, die Föderalismus und Demokratie verwirklichen. Gemeint ist damit, dass die Willensbildung und Entscheidungsfindung in den Institutionen der Demokratie und das koordinierte Regieren im Föderalismus so verbunden werden, dass sie sich wechselseitig beeinflussen und Akteure in den beiden Arenen ihre Handlungen und Entscheidungen aneinander anpassen können, dass also die jeweiligen Prozesse weder isoliert voneinander verlaufen noch sich gegenseitig stören. Was dieses abstrakte Prinzip für die institutionelle Struktur einer föderalen Demokratie und die politischen Prozesse bedeutet, soll im Weiteren erläutert und konkretisiert werden.

Das Konzept der Kopplung impliziert, dass föderale Demokratien als dynamische Konfigurationen verstanden werden. Gerhard Lehmbruch hat dies mit seiner Illustration der engen Kopplung anhand der Plattentektonik sehr schön deutlich gemacht (Lehmbruch 2000: 12-13). Erdplatten sind eng verbunden, ja miteinander verzahnt, aber auf sie wirken Kräfte, die sie in unterschiedliche Richtungen ziehen, weshalb sich Spannungen aufbauen, die sich irgendwann in Brüchen und Erschütterungen auflösen. Bleibt man bei dieser Analogie, könnte man die Trennung von Ebenen bzw. von inter- und intragouvernementalen Prozessen mit dem Driften von Kontinentalschollen vergleichen, die zwar unabhängig voneinander verlaufen, aber im Zusammenwirken entweder hohe Gebirge oder tiefe Gräben erzeugen. Zur Illustration der losen Kopplung eignet sich die Plattentektonik nicht. Diese impliziert gleichwohl, dass Strukturen in Bewegung sind, dass Macht zwischen der inter- und der intragouvernementalen Arena hin und her driftet und dass auch innerhalb dieser Arenen Machtverschiebungen stattfinden. Allerdings geschieht dies nicht, wie bei eng gekoppelten Institutionen, durch Brüche und Erschütterungen, sondern ständig und relativ reibungslos. Spannungen können also nicht beseitigt, sondern nur in Prozessen abgebaut werden. Enge und lose Kopplung bewirken also unterschiedliche Dynamiken, die auch durch Trennung von Kompetenzen oder Prozessen nicht vermieden werden. Nur haben die jeweiligen Dynamiken unterschiedliche Folgen.

In der vergleichenden Untersuchung sollen die Varianten föderaler Demokratie, die spezifischen Kombinationen aus Demokratieformen und Formen der föderalen Ordnung dargestellt werden. In einem historischen Abriss soll erklärt werden, dass diese nicht einem Plan entsprangen, der in einer Verfassung verwirklicht wurde. Vielmehr entstanden die föderale Ordnung und das demokratische Regierungssystem meistens zu unterschiedlichen Zeiten und wandelten sich in ihren eigenen Entwicklungspfaden. Die Wechselwirkungen zwischen diesen Pfaden erzeugten Sequenzen, in denen Demokratisierungsprozesse oder Demokratiereformen die Autonomie der Ebenen stärkte und sich im Föderalismus die intergouvernementalen Beziehungen der Regierungen und Verwaltungen intensivierte. Der Vergleich zeigt auch, dass sich in diesen historischen Prozessen die Verbindung zwischen Demokratie und intergouvernementaler Politik zunehmend auflösen kann, was in dem auf Gewaltentrennung angelegten US-amerikanischen Regierungssystem zu beobachten ist. In der föderalen Demokratie in Deutschland zeigt sich eine eigendynamische Verstärkung der engen Kopplung zwischen parlamentarischer Demokratie und kooperativem Föderalismus. Beide Entwicklungen bedrohen zwar nicht die Regierbarkeit, reduzieren aber die Anpassungsflexibilität des politischen Systems, die erforderlich ist, um die divergierenden Anforderungen an demokratische Legitimität und Effektivität des Regierens im föderalen Mehrebenensystem auszugleichen. Föderale Demokratien, in denen diese beiden Prozesse weder getrennt noch eng gekoppelt, sondern lose gekoppelt

sind, können Hinweise liefern, wie Restriktionen, die aus den Interferenzen zwischen Demokratie und Föderalismus resultieren, reduziert oder sogar produktiv genutzt werden können, um die Flexibilität des Systems zu steigern und um Lernprozesse oder Politikinnovationen zu fördern.

Die hier vorgelegte Untersuchung föderaler Demokratie basiert auf theoretischen Überlegungen wie empirischer Forschung. Letztere betrifft komplexe Strukturkonfigurationen und die in ihnen angelegten Mechanismen von Politik einschließlich ihrer Wechselwirkungen. Sie lassen sich nicht durch Daten erfassen oder „messen“, und Mechanismen kann man nicht einmal beobachten, sondern nur aus der Beobachtung des Handelns von Akteuren, ihrer Interaktionen und deren Folgen rekonstruieren, wobei sich die Folgen in Entscheidungen oder Nicht-Entscheidungen, institutionellen Reformen oder Wandel zeigen. Ich stütze mich dabei teilweise auf eigene Beobachtungen, überwiegend aber auf das, was andere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beobachtet und publiziert haben. Das Rekonstruieren von Strukturen, Interaktionsmustern und Mechanismen, die beobachtete Veränderungen oder Politikergebnisse hervorbringen oder verhindern, erfolgt auf der Grundlage analytischer Konzepte sowie entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Analysen. Erstere liefern gewissermaßen das Schema für die Einordnung und Interpretation des Beobachteten, letztere dienen dazu, relevante Strukturmerkmale, Prozessverläufe und Kausalzusammenhänge zu identifizieren.

Dem Vergleich kommt die Tatsache zugute, dass jede Föderation ihre Eigenheiten hat, jedoch durch typische Eigenschaften charakterisiert werden kann, und dass auch reale Demokratien bestimmten „Mustern“ zugeordnet werden können. Wir können also verschiedene Konstellationen föderaler Demokratien beobachten (Benz, Sonnicksen 2017). Die Komplexität der mehrdimensionalen Regierungssysteme und ihre Dynamiken erschwert allerdings einen auf wenige Merkmale fokussierten Vergleich. Für die Untersuchung des Spannungsverhältnisses von Föderalismus und Demokratie bietet sich daher ein „most similar systems design“ an, also eine Betrachtung von Fällen, die sich hinsichtlich der interessierenden Merkmale, also der Ausgestaltung der föderalen und demokratischen Ordnung, unterscheiden, in denen aber ähnliche Kontextbedingungen gegeben sind. Letzteres wird durch die Begrenzung der Untersuchung auf entwickelte Staaten der „OECD-Welt“ erreicht. Da der Vergleich dazu dient, Erkenntnisse für die föderale Demokratie in Deutschland zu gewinnen, die ein besondere Form aufweist, wählte ich jeweils zwei Föderationen mit einem parlamentarischen Regierungssystem, nämlich Australien und Kanada, und zwei Länder mit einer nicht-parlamentarischen Demokratie, nämlich die Schweiz und die USA. Die beiden Staaten, die dem gleichen Demokratietypp zugeordnet werden können, unterscheiden sich wiederum in der Ausgestaltung der föderalen Ordnung, insbesondere in den institutionellen Bedingungen für die Koordination zwischen Bund

und Gliedstaaten: Nach der Praxis intergouvernementaler Politik lassen sich Australien und die Schweiz als kooperative Bundesstaaten charakterisieren, während Kanada und die USA dem Typus des dualen Bundesstaat zuzuordnen sind. Allerdings sind, wie ich in Kapitel 4 erläutere, diese Unterschiede der intergouvernementalen Strukturen eher gradueller Natur, wobei die USA und Deutschland die größte Differenz aufweisen. Selbstverständlich sind dies sehr grobe Charakterisierungen. Weitere Faktoren, die die Funktionsweise der föderalen Demokratie beeinflussen können, wie etwa die Größe der Bundesstaaten, die Zahl ihrer Gliedstaaten, deren ökonomische und kulturelle Heterogenität oder der Ausbau des Sozialstaats, sind alles andere als ähnlich. Allerdings nutze ich den Vergleich nicht, um Zusammenhänge zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen zu ermitteln, sondern um die besonderen Herausforderungen deutlich zu machen, vor denen Politik in einer föderalen Demokratie steht. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den spezifischen Herausforderungen des Regierens im „demokratischen und sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1. GG) der Bundesrepublik Deutschland.

Im nachfolgenden Kapitel erkläre ich die Begriffe Föderalismus und Demokratie ausführlicher und begründe das in dieser Einleitung knapp skizzierte Begriffsverständnis. In Kapitel 2 erläutere ich das angesprochene Dilemma des Regierens in föderalen Demokratien. Dieses stellt sich je nach gesellschaftlichen und institutionellen Bedingungen unterschiedlich dar. Deswegen geht es im weiteren Gang der Untersuchung um die vergleichende Analyse der fünf ausgewählten Föderationen mit drei Forschungsansätzen, die föderale Demokratien als dynamische Systeme erfassen (Benz, Broschek 2013). In Kapitel 3 skizziere ich gesellschaftliche Bedingungen, die zunehmende Interdependenzen und Autonomieforderungen in territorial differenzierten Staatsorganisationen erklären, welche sich in gesellschaftlichen Konfliktstrukturen und in Parteiensystemen niederschlagen. Ich werde mich dabei auf wesentliche Trends konzentrieren und zeigen, dass sich das Spannungsverhältnis von Föderalismus und Demokratie angesichts aktueller gesellschaftlicher Bedingungen signifikant verschärft hat.

Hieran anschließend werde ich im 4. und 5. Kapitel, dem Ansatz des historischen Institutionalismus folgend, föderale Demokratien als Konfigurationen von Institutionen betrachten, deren Besonderheiten auf ihre Geschichte zurückgeht. Im Verlaufe dieser Geschichte haben sich unterschiedliche Formen föderaler Demokratie in Entwicklungssequenzen gebildet und verfestigt, weshalb sie nicht grundlegend transformiert werden können. Ferner lässt sich zeigen, dass in allen untersuchten Bundesstaaten das Spannungsverhältnis von Föderalismus und Demokratie festzustellen ist. Deswegen ist es nicht sinnvoll, die eine oder andere Verfassung eines demokratischen Bundesstaats zum Vorbild für Reformen in der Bundesrepublik Deutschland zu erklären. Interessanter ist es zu beobachten, wie

in anderen föderalen Demokratien mit den Spannungen in der Praxis umgegangen wird.

Kapitel 6 beruht auf der Prämisse des akteurszentrierten Institutionalismus, dass Institutionen zwar Interaktionen und kollektiven Entscheidungen regeln und beschränken, dass sie aber auch durch Akteure geändert werden können, sei es durch Interpretation von Regeln, durch veränderte Interaktionsmuster oder durch institutionelle Reformen. Diese Institutionenpolitik und die daraus resultierende Dynamik ist in föderalen Demokratien besonders relevant, um strukturell bedingte Spannungen abzubauen. Soweit es die Flexibilität der Strukturen erlaubt, können Prozesse der demokratischen Legitimation und Koordinationsmuster in der föderalen Ordnung ohne Verfassungsreformen, also im Wege der Anpassung bestehender Institutionen, miteinander verträglich gemacht werden. Dabei kann es zu Machtverschiebungen zwischen Regierungen, Verwaltungen, Parteien und Parlamenten kommen, die die Effektivität des koordinierten Regierens auf Kosten der demokratischen Legitimität oder diese um den Preis einer effektiven Koordination fördern. Machtverschiebungen können aber auch eine adäquate Balance zwischen einer demokratieverträglichen Koordination und einem die intergouvernementale Koordination ermöglichenden demokratischen Prozess herstellen. Ich werde aus dem Vergleich jene Praktiken hervorheben, die in der föderalen Demokratie in Deutschland geeignet erscheinen, trotz deren Anfälligkeit für Politikblockaden die Chance für effektives und legitimes Regieren zu verbessern.

Dabei erhebe ich nicht den Anspruch, direkt in die Praxis umsetzbare Lösungen für das Regieren in der föderalen Demokratie zu präsentieren. Vielmehr geht es darum, das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie zu klären in der Annahme, dass aktuell anstehende gesellschaftliche Herausforderungen, die etwa mit der Globalisierung der Wirtschaft, der Digitalisierung, dem Klimawandel, der Migration oder dem demographischen Wandel verbunden sind, nur in einem politischen System zu bewältigen sind, dessen Strukturen der Komplexität dieser Aufgaben angemessen sind. Es geht mir um die Suche nach einer Form und Praxis von föderaler Demokratie, in der die untereinander zusammenhängenden lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Ursachen und Folgen der genannten Herausforderungen koordiniert bearbeitet werden können, in der aber weder Exekutiven und Experten die Politik dominieren noch ein falsch verstandenes Verständnis von Demokratie die notwendige Koordination der nach Ebenen differenzierten Politik behindert.

* * *

An dieser Stelle sind noch einige Erläuterungen zur Verwendung zentraler Begriffe angebracht. Die Begriffe Föderalismus und Demokratie werden im folgenden Kapitel definiert. Obgleich die realen föderalen Demokratien, die ich in diesem Buch exemplarisch betrachte, in der vergleichenden Literatur als Bundesstaaten

bezeichnet werden, spreche ich häufig von Föderationen. Dieser Begriff umfasst Staatenbünde, die EU als Staatenverbund und Bundesstaaten. Diese Unterscheidung ist für meine vergleichende Untersuchung aber nicht relevant, weshalb ich Föderation hier im Sinne der Verbindung von Bund und Gliedstaaten verwende. Als Bund bezeichne ich die für das gesamte Gebiet zuständige Staatsebene, die zweite Ebene bzw. die auf dieser Ebene existierenden Einheiten der föderalen Ordnung nenne ich Gliedstaaten. Föderationen können in weitere Ebenen gegliedert sein, was aber hier nicht weiter berücksichtigt wird. Wenn ich von Bund oder Gliedstaaten spreche, impliziert dies entweder eine institutionelle Herrschaftsordnung, ein bestimmtes (hier meistens demokratisches) Regierungssystem oder einen „korporativen Akteur“ (der in der Regel durch Regierungsmitglieder oder Verwaltungsbedienstete handelt). Was gemeint ist, sollte aus dem jeweiligen Kontext deutlich werden. Den Staatsbegriff verwende ich im Sinne einer institutionalisierten Herrschaftsordnung, die in einem Gebiet und für ein Volk durch eine Verfassung eingerichtet ist und die Inhaber der Herrschaftsgewalt legitimiert, Gesetze zu erlassen und zu vollziehen (ausführlich dazu Benz 2008: 105-167).

Der Begriff „intergouvernemental“ wird in der Europaforschung und in der politischen Praxis der EU verwendet, um ein bestimmtes Verfahren des europäischen Regierens zu bezeichnen. In der Föderalismusforschung wird er dagegen in einem weiteren Sinn gebraucht. Hintergrund ist die Tatsache, dass das Wort „government“ im angelsächsischen Kontext nicht die Regierung als Akteur, sondern ein Regierungssystem meint. Intergouvernemental schließt daher alle direkten oder indirekten Interaktionen ein, die zwischen einzelnen Regierungssystemen bzw. Staaten stattfinden, wobei die Akteure, die interagieren, in der Regel aus der Regierung und Verwaltung (der Exekutive) kommen. Intergouvernementale Beziehungen gibt es sowohl zwischen Ebenen (Bund und Gliedstaaten) als auch zwischen Gliedstaaten. Erstere nennt man üblicherweise „vertikal“ und letztere „horizontal“.

Mit Koordination bezeichne ich einen Prozess, nicht ein Politikergebnis oder einen Zustand. Um den mit immer mehr Implikationen versehenen und dadurch ziemlich unklar gewordenen Begriff „Multilevel Governance“ zu vermeiden, spreche ich von „koordiniertem Regieren“, dies ausgehend von dem Verständnis von Föderalismus als „Koordinationsordnung“, das ich in Folgenden begründe.

Um den Text nicht unnötig zu verlängern, verwende ich mit wenigen Ausnahmen nur die männliche Form, wenn Personen bezeichnet werden. In Abschnitten, die sich auf die Vergangenheit beziehen, sind dann tatsächlich nur Männer (Bürger) gemeint. Dies wird aus dem Kontext klar.

Kapitel 1: Föderalismus und Demokratie als Ordnungsprinzipien des Regierens

Föderale Demokratien gibt es erst seit dem 19. Jahrhundert. Als Prototypen gelten die Regierungssysteme der USA und der Schweiz. Beide Bundesstaaten befanden sich zum Zeitpunkt ihrer Gründung in den Jahren 1789 bzw. 1848 noch im Prozess der Demokratisierung. Föderale Ordnungen entstanden dagegen schon viel früher und zu einer Zeit, als der Begriff Föderalismus noch nicht bekannt war. Als sich dieser in der Neuzeit verbreitete, erfasste er die Besonderheit eines territorial differenzierten Staates, dies zu einer Zeit, als die Machtkonzentration im Nationalstaat als Normalität betrachtet wurde. Das damalige Begriffsverständnis schloss noch Merkmale älterer Föderationen ein. Von Demokratie wiederum war in der politischen Philosophie die Rede, lange bevor sich diese Herrschaftsform verbreitete. Das Wort stammt bekanntlich aus der griechischen Antike und noch heute sehen viele den Geburtsort der Demokratie in Athen. Der seinerzeit definierte Begriff und die politische Praxis in der Polis haben allerdings mit dem heutigen Verständnis und der Realität von Demokratie noch weniger gemeinsam als die als Konsoziationen begriffenen Zusammenschlüsse von Städten, Stämmen oder Landesherrschaften mit dem heutigen Föderalismusbegriff bzw. deren Form und Funktionsweise mit heutigen Bundesstaaten. Ein auf die Unterscheidung zwischen alt und neu fokussierte Begriffs- und Realgeschichte erscheint für die Begriffsklärung nützlich. Deswegen will ich kurz die historische Entwicklung skizzieren, um hiervon ausgehend auf die beiden Grundbegriffe, die mit ihnen bezeichneten Prinzipien einer politischen Ordnung (d.h. einer dauerhaften, durch Regeln geleiteten und begrenzten Herrschaft zur Verwirklichung des Gemeinwohls) sowie ihre Realisierung in den Institutionen eines politischen Systems einzugehen. Die Begriffe Föderalismus und Demokratie entwickelten sich zunächst getrennt und in unterschiedlichen Kontexten, bevor sie im 19. und 20. Jahrhundert als Leitideen einer komplexen, mehrdimensionalen institutionellen Konfiguration in der politischen Theorie ausgearbeitet und in der Verfassungspolitik einzelner Staaten und schließlich der Europäischen Union ausgestaltet wurden. Seit dieser Zeit stellt sich auch das Problem, wie beide Strukturprinzipien einer politischen Ordnung so institutionalisiert werden können, dass unvermeidbaren Spannungen minimiert oder konstruktiv genutzt werden können.

1. Föderalismus und koordiniertes Regieren

Bereits in der Einleitung hatte ich auf die Problematik des Begriff Föderalismus hingewiesen, die sich auf die Charakterisierung eines Bundesstaats auswirkt. Übliche Definitionen verbinden Widersprüchliches. Föderalismus wird verstanden als ein politisches Ordnungsprinzip, das darauf zielt, Nationen oder Regionen zu vereinigen und in der Einheit Vielfalt zuzulassen, das Integration wie Differenzierung ermöglichen soll, und das zugleich Machtteilung zwischen Bund und Gliedstaat sowie einen Ausgleich der von ihnen repräsentierten Interessen fordert. Je nach Kontext betont der Begriff entweder Integration, Zentralisierung und Zusammenlegung von Macht oder Differenzierung, Dezentralisierung und Teilung von Macht. Älteren rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Studien liegt meistens der duale Bundesstaat als Referenzmodell zugrunde, demzufolge die Kompetenzen von Bund und Gliedstaaten durch Verfassungsrecht aufgeteilt und getrennt sind, während in der Politikwissenschaft Föderalismus als Mischung aus „self-rule“ und „shared rule“ definiert wird. Die Vielfalt dieser verschiedenen Definitionen erklärt sich nicht zuletzt durch die jeweiligen Anwendungskontexte. Gleichwohl fällt auf, dass viele die Aufteilung von Kompetenzen oder Macht überbetonen und deren Verflechtung als Problem erscheinen lassen, obgleich in jeder gewaltenteilenden Staatsorganisation die Aufgaben Kompetenzbereiche überschreiten (Gamper 2016: 25). Dagegen schlage ich vor, die wesentliche Eigenschaft föderaler Ordnungen in der Koordination differenzierter Macht zu sehen (Schönberger 2004: 98), im Unterschied zum Einheitsstaat, in dem konzentrierte Macht prinzipiell unilateral ausgeübt wird. Dieser Begriff lässt sich sowohl aus der Geschichte wie der Funktion von Föderalismus begründen.

1.1 Historischer Abriss

Das Wort Föderalismus wurde erst im 18. Jahrhundert auf eine territorial gegliederte Organisation von Staaten übertragen. Die Idee eines vertraglichen Zusammenschlusses oder eines Bundes, in dem sich autonome politische Gemeinwesen wechselseitig unterstützen, ist aber viel älter (Deuerlein 1972: 14-46; Elazar 1987: 115-128; Koselleck 1972). Bereits in der Antike formierten sich Bündnisse von Stämmen oder Städten. Die politische Theorie reflektierte diese föderalen Strukturen lange Zeit nicht als eigenständige Form einer politischen Ordnung, sondern betrachtete sie als zusammengesetzte politische Gebilde (Langewiesche 2016: 44-46, m.w.N.). Doch schon die „horizontalen“ Verbindungen zwischen Stämmen und Städten erzeugten Macht durch Kooperation und Zusammenlegung von Ressourcen. Diese rudimentären Föderationen waren also, anders als der Begriff „zusammengesetzt“ suggeriert, durchaus mehr als die Summe ihrer Teile. Die Bedrohung durch äußere Feinde, die bereits Stämme oder Städte dazu

veranlassten, Bündnisse abzuschließen, führte später auch zur Gründung von Bundesstaaten. In der politischen Theorie der Neuzeit galt äußere Bedrohung als Zweck von Föderationen (Montesquieu [1748] 1989: 131) bzw. als Ursache dafür, dass diese gebildet wurden (Riker 1964: 11, 96-97, 1975; Riker 1964; kritisch dazu Burgess 2006: 76-101; McKay 2004).

Die vermutlich früheste Form einer föderalen Ordnung existierte mit der losen Vereinigung der zwölf Stämme Israels, die über sechs Jahrhunderte existierten (Elazar 1987: 119), bevor es dann einzelnen Mächtigen gelang, das Königtum zu etablieren und Herrschaft zu zentralisieren. Ähnliche Föderationen von Stämmen entstanden auch in anderen Teilen der Welt, darunter die vermutlich am Weitesten entwickelte Konföderation der Irokesen, die im 16. Jahrhundert zur Beendigung von gewalttätig ausgetragenen Konflikten gegründet wurde (Lutz 1998). In der Antike und im frühen Mittelalter schlossen sich Städte zur Verteidigung gegen äußere Mächte zusammen. Die im Spätmittelalter entstandenen Städtebünde dienten der Friedenssicherung (Distler 2006: 181-200), verfolgten darüber hinaus aber auch, wenn nicht – wie die Hanse – vorrangig wirtschaftliche Ziele, etwa indem sie gemeinsam Handelsrouten zu monopolisieren suchten (Jahnke 2014). Machtsicherung war ein weiteres Motiv für Städten, Gemeinden oder Provinzen, sich zu Konföderationen zusammen zu schließen. So dienten die Schweizerische Eidgenossenschaft oder die Vereinigten Niederlande neben der Verteidigung nach außen auch dem Schutz der bürgerlichen Freiheit gegen absolutistische Fürsten (Spruyt 1994: 109-113). Die Beständigkeit dieser föderalen Gebilde variierte erheblich. Zusammengehalten wurden sie durch eine gemeinsame Kultur und gemeinsame Interessen. Darüber hinaus ist aber eine weitere Bedingung zu beachten: Die hierarchische Struktur von Stämmen und autokratischen Fürstentümern erleichterte die praktische Zusammenarbeit, die unter der Bedingung einer republikanischen Verfassung und starker Gewaltenteilung, wie sie in Stadtrepubliken wie Florenz oder Venedig bestanden, schon schwieriger wurde.

In der Geschichte politischer Ordnungen sind Formen eines Bunds nicht, wie Georg Jellinek prognostizierte (Jellinek 1914: 786), verschwunden. Die älteren Formen bildeten Vorstufen in der Entwicklung neuzeitlicher föderaler Systeme. In diesem vielschichtigen historischen Prozess stellte die Gründung des Bundesstaats in den USA eine entscheidende Weichenstellung dar, durch die auch der Begriff „federal“ eine andere Bedeutung erhielt und fortan von „confederal“ unterschieden wurde. Nunmehr galt Föderalismus als Prinzip einer „vertikalen“ Gewaltenteilung zwischen Bund und Gliedstaaten. Der „horizontale Föderalismus“ wurde zu einer Strukturdimension innerhalb von Staaten (Blatter 2010; Erbsen 2008; Zimmermann 2011). Letzteres deutet darauf hin, dass Kooperation und wechselseitige Unterstützung nach wie vor für die Stabilität eines Bundesstaats relevant sind. Sie ermöglichen es den Regierungen von Gliedstaaten, ihre Macht

gegen Zentralisierungstendenzen zu behaupten, sei es durch gemeinsame Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung oder durch gemeinsame Erfüllung von Aufgaben, die über die Grenzen ihrer Zuständigkeitsgebiete hinausreichen.

Während in den frühen Formen des horizontalen Föderalismus zwar in der Regel gemeinsame Institutionen fehlten, aber gerade deswegen der Charakter des Vertrags und des Kooperationsverhältnisses relevant war, scheinen in der Neuzeit die Machtteilung und Kompetenztrennung sowie deren Regelung in einer Verfassung die entscheidenden Merkmale einer Föderation geworden zu sein. Tatsächlich finden wir diese Eigenschaften erst im US-amerikanischen Modell des Bundesstaats, das auch die Staatsbildung in der Schweiz, in Kanada und in Australien beeinflusste. Zuvor entstand in Mitteleuropa mit dem „Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation“ eine andere Form von Föderation, die sich 1806 selbst auflöste und dennoch markante Spuren in der späteren Verfassung des deutschen Bundesstaats hinterließ (Lehmbruch 2000; Willoweit 2019), ähnlich wie dies auch in den föderalen Konkordanzdemokratien Österreichs und der Schweiz geschah (Lehmbruch 2019). Die Geschichtsschreibung und Staatslehre des 19. und frühen 20. Jahrhunderts beschrieb das Alte Deutsche Reich als eine defizitäre Herrschaftsordnung, die zum Scheitern verurteilt war, während die Entwicklung der USA vielfach als Erfolgsgeschichte dargestellt wurde. Diese Auffassungen haben das Verständnis des Föderalismus für lange Zeit in einseitiger Weise geprägt.

Tatsächlich wurde die US-Verfassung in der vergleichenden Forschung idealisiert, obgleich sie in vielerlei Hinsicht auf Kompromissen beruhte und daher immer wieder Gegenstand politischer Konflikte wurde. Zum einen erklärte sie, die Verfassungsgebung stelle einen Akt der Selbstbestimmung des amerikanischen Volkes dar („We, the people of the United States ... do ordain and establish this Constitution for the United States of America“; Präambel der US-Verfassung; zitiert nach Vile 2015: 177), während sie zugleich die Rechte der Staaten anerkennt, die bereits in der Unabhängigkeitserklärung als frei und unabhängig bezeichnet wurden. Souveränität wurde also für die Union und die Staaten beansprucht, und der Kompromiss in die Formel der „geteilten Souveränität“ gekleidet (Robertson 2012: 25). Zum zweiten drückt die Verfassung einen Kompromiss zwischen Verfechtern und Gegnern einer starken Zentralregierung aus. Beide Gruppen vereinigten Bürger, die ein effektives Regierungssystem schaffen wollten, um die wirtschaftliche Entwicklung der Vereinigten Staaten zu fördern¹.

1 Mit dieser Interpretation übernehme ich nicht die These von Charles A. Beard, wonach die Verfassungsväter ihre ökonomischen Interessen als Landbesitzer oder Kaufleute verfolgten, als sie die Verfassung berieten und verabschiedeten (Beard 1913). Spätere Untersuchungen zeigten, dass die ökonomischen Interessen der an den Verfassungsberatungen beteiligten Personen heterogener waren und andere Konflikte die Arbeit des Verfassungskonvents von Philadelphia prägten (z.B. McDonalds [1953] 1992). Gleichwohl verfolgten die Angehörigen der politischen Elite in den amerikanischen Staaten selbstverständlich die wirtschaftlichen Interessen des damaligen Bürgertums, wobei die Federalists eher der städtischen Elite angehörten und die sogenannten Anti-Federalists für die Farmer sprachen (Jörke 2016).

Während die Federalists die Handlungsfähigkeit des Bundes im Auge hatten, um den Schutz nach außen zu stärken, legten die Anti-Federalists größeres Gewicht auf die Selbstbestimmung der Bürger über die Angelegenheiten der lokalen Gemeinschaften. Beiden Seiten wurde dadurch Rechnung getragen, dass die Kompetenzen von Bund und Staaten nach Politikbereichen aufgeteilt wurden, wobei die Bundesregierung für äußere Angelegenheiten (Verträge mit anderen Staaten, Verteidigung), Handel, Währung und Postwesen zuständig wurde, die Staaten dagegen für die innenpolitischen Aufgaben, die die Menschen und ihre Lebenswelt unmittelbar betrafen. Damit aber wurden diejenigen Aufgaben, in denen fundamentale politische Konflikte aufbrachen, den Staaten überlassen, obwohl diese Konflikte oft deren Gebiet überschritten und zu einer Herausforderung für die Föderation wurden. Als fatal erwies sich der Kompromiss über die Sklaverei, der verlangte, dass die aus den Südstaaten entflohenen Sklaven von den Nordstaaten zurückgeschickt werden sollten, was den dort anerkannten Vorstellungen von Menschenrechten widersprach. Dieser Konflikt gipfelte schließlich in der Sezession der Südstaaten und in deren Folge im amerikanischen Bürgerkrieg. Der duale Bundesstaat der USA erwies sich also im Laufe seiner Geschichte in hohem Maße als konfliktanfällig (vgl. dazu Kap. 4, Abschn. 2.1).

Wurde der US-Föderalismus idealisiert, so unterschätzte man die Funktionsfähigkeit der Föderation, die in Mitteleuropa mit dem „Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation“ entstand. Zunächst galt dieses als Unikum, weil es nicht dem Begriff eines souveränen Staates entsprach. Später führte man den Zerfall des alten Reiches auf die Schwäche der zentralen Regierungsgewalt, eine mangelnde Entscheidungsfähigkeit des Reichstags und, als Folge davon, eine unzureichende Verteidigungsfähigkeit zurück. Die neuere Geschichtsschreibung stellt inzwischen das Reich als Föderation dar, in der es gelang, über lange Zeit Konflikte zu regeln und eine stabilisierende und integrierende Rechtsordnung zu etablieren (Stollberg-Rilinger 2013; Whaley 2012; Willoweit 2019). Dieser Forschung zufolge verstärkte sich im Laufe des 15. und 16. Jahrhunderts im Kerngebiet des Reichs die Integration durch eine politische Kultur, die verschiedene Konfessionen einschloss, sowie durch die partiell unitarisierende Wirkung der Beschlüsse des Reichstags und der Verwaltung in den Reichskreisen (Schmidt 1999). Besonders gestärkt wurde der Zusammenhalt der verschiedenen Territorien durch ein einheitliches Recht, zu dessen Entwicklung neben den Reichstagsbeschlüssen die Rechtsprechung des Reichskammergerichts beitrug. Entscheidend für die Funktionsfähigkeit des Reiches war weniger die Zentralisierung oder Dezentralisierung von Macht, sondern die Kooperation zwischen den Inhabern von Herrschaftsbefugnissen auf den verschiedenen Ebenen (Kaiser, Kurfürsten, Fürsten, Landgrafen, Reichsritter, Städte) und in den Territorien. Die Praxis der Konsensfindung zwischen den verschiedenen Machtinhabern verfestigte sich in der Institution des Reichstags, in dessen Verfahrensnormen und Ritualen (Stollberg-Rilinger 2008),

in den durch die Reichskreisen geleisteten gemeinsamen Verwaltungsaufgaben oder in Bündnissen. Die Institutionen und die Kultur der Kooperation wirkte fort, nachdem im Zuge der Staatswerdung der Länder nach 1648 der Reichstag faktisch zu einer ständigen Versammlung der Regierungen bzw. deren Gesandten geworden war.

Die friedensstiftenden Leistungen der föderalen Ordnung des Deutschen Reiches standen im Widerspruch zu den Staatstheorien eines Jean Bodin oder Thomas Hobbes, die annahmen, dass die anhaltenden Religionskonflikte und Rivalitäten von Feudalherren nur durch Machtkonzentration bei einem souveränen Monarchen überwunden werden könnten. Sie wurden reflektiert in der politischen Theorie des reformierten Protestantismus, die auf das biblische Konzept des „Covenant“ zurückgriff (Baker 2000; Burgess 2006: 163-171; Elazar 1995) und dieses zum Begriff der „Consociatio“ (Althusius [1614] 1995) weiterentwickelte. Vorbilder für dieses Modell einer politischen Ordnung waren in erster Linie Konföderationen, die kommunale Einheiten freier Bürgerschaften verbanden, etwa die Schweizer Eidgenossenschaft und die Vereinigten Niederlanden. Diese „Konsoziationen“ wurde als symbiotische Vereinigungen von politischen Verbänden begriffen, wobei die Familie als kleinste Einheit in der Gemeinde und diese wiederum in der Region repräsentiert sein sollte, die sich schließlich zu einem „Staat“ vereinigen sollten. Nach dieser Theorie sollte sich der Wille der sozialen Gemeinschaften in einem natürlichen oder ausgehandelten Konsens ausdrücken und staatliche Herrschaft in Sequenzen von Verhandlungen von unten nach oben legitimiert werden. Die Macht der zentralen Institutionen sollte auf solche Aufgaben begrenzt werden, die auf den unteren Ebenen nicht erfüllt werden können (Subsidiarität; Hueglin 2002). Das Deutsche Reich war im Vergleich zu diesem Ideal viel ungeordneter, aber die in seiner Verfassung angelegte Kombination aus Rechtsprinzipien und Verhandlungen ermöglichte es, nicht nur Streitigkeiten über Land und Ressourcen friedlich auszutragen, sondern über eine lange Zeit auch die Konfessionskonflikte nach der Reformation auf der Grundlage eines ausgehandelten Kompromisses zu mäßigen, der mit dem Augsburger Religionsfrieden gefunden wurde.

Obleich die amerikanischen Verfassungsgeber diese Ideen eines konsozialen Föderalismus kannten (Depkat 2019), formten sie unter dem Einfluss des Liberalismus und Republikanismus eine ganz andere Föderation (Kincaid 2002). Ideen des Liberalismus rechtfertigten einen Bundesstaat, der staatliche Herrschaft gleichzeitig nach außen stärken und nach innen begrenzen sollte. Der Republikanismus manifestierte sich in den weitreichenden Rechten der Einzelstaaten, in denen die Bürger ihre Angelegenheiten selbst bestimmen sollten, ohne dass der Bundesgesetzgeber oder die Bundesexekutive eingreifen sollte. Aus beiden Ideen folgte, dass Bund und Gliedstaaten zwei autonome Ebenen des Regierens bilden sollten. Dem Liberalismus zufolge sollte die individuelle Freiheit gesichert wer-

den, indem der Macht des Bundes die Macht der Staaten entgegengesetzt wurde, aus dem Republikanismus folgte die Forderung nach Autonomie der demokratisch regierten Staaten gegenüber dem Bund. Föderalismus, der ursprünglich auf Vereinigung und Zusammenwirken zielte, wurde so zu einem Prinzip, das staatliche Herrschaft beschränkte, während demokratische Verfahren die Schaffung und Ausübung von politischer Macht im Bund und in den Staaten legitimieren sollten.

Mit dem Wandel föderaler Ordnungen von Bündnissen von Stämmen, Städten oder Ständen zu Staaten, in denen die Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten über eigenständige Herrschaftsbefugnisse verfügen, entstanden also zwei Modelle eines Bundesstaates. Im kontinentaleuropäischen Modell wird das gesamte Staatsgebiet und Staatsvolk in institutionalisierter Kooperation von Bund und Gliedstaaten regiert, dies auf der Basis einer Aufteilung von Staatsfunktionen. Dabei ist der Bund überwiegend für die Gesetzgebung zuständig, die Gliedstaaten sollen für die Ausführung der Gesetze auf ihrem Gebiet sorgen. Im Unterschied dazu sieht die US-amerikanische Verfassung vor, dass die Zuständigkeit für gesamte Aufgabenbereiche entweder beim Bund und den Gliedstaaten liegt. Im ersten Modell wird die Machtbalance, die in einer Föderation herzustellen und gegen dauernde Gefährdungen zu sichern ist (Filippov, Ordeshook, Shvetsova 2004: 6-33; Riker 1964: 136), durch Verhandlungen angestrebt, im zweiten Fall durch wechselseitige Kontrollen und Vetomacht („checks“). In beiden Konstellationen sind Bund und Gliedstaaten faktisch aber weder autonom noch souverän, sondern aufeinander angewiesen und stehen in Beziehung zueinander. Die amerikanische Verfassung etablierte ursprünglich den Senat als „convenient link“, so James Madison (Hamilton, Madison, Jay [1788] 2008: 304), als zweckmäßiges Verbindungsglied zwischen den Volksvertretungen des Bundes und der Staaten, eine Verbindung, die sich allerdings mit der Direktwahl des Senats (ab 1913) und mit dem Aufstieg der Parteien weitgehend auflöste. Im kontinentaleuropäischen Modell werden die Vertreter der Gliedstaaten entweder, wie in Deutschland, im Bundesrat an der Bundesgesetzgebung beteiligt oder, wie in der Schweiz, in Anhörungsverfahren und Verhandlungen zwischen Regierungen, die regelmäßig praktiziert, gesetzlich geregelt und in Regierungskonferenzen institutionalisiert wurden.

Der duale Föderalismus der USA diene als Vorbild für die kanadische Verfassung von 1867. Kurz nach dem amerikanischen Bürgerkrieg, der ihnen die Schwächen der amerikanischen Verfassung vor Augen führte, akzentuierten die Kanadier die föderale Gewaltentrennung, indem sie die Kompetenzen des Bundes und der Provinzen in zwei Katalogen festschrieben. Der Versuch, klare Verantwortlichkeiten zu definieren, sollte nicht nur Konflikte vermeiden, sondern dem britischen Prinzip der Parlamentsouveränität in einer föderalen Ordnung Rechnung tragen. Die starke Dezentralisierung wirtschaftlicher und sozialer Kompe-

tenzen behinderte im 20. Jahrhundert einen freien Binnenmarkt und eine Sozialunion, hatte jedoch in der regional diversifizierten Gesellschaft Kanadas den Vorteil, dass sich in den Provinzen eigene Konzepte der Wirtschafts- und Sozialpolitik entfalten konnten. Gleichwohl brachen ab den 1970er Jahren Spannungen zwischen dem französisch-sprachigen Quebec und dem englisch-sprachigen „Rest of Canada“ auf. Die vergleichende Forschung in Nordamerika reflektierte diese Entwicklung in kritischer Auseinandersetzung mit dem amerikanischen Föderalismusverständnis und konstruierte ein weiteres Modell einer „multinationalen Föderation“ (Livingston 1952; Seymour, Gagnon 2012). Diese soll einerseits in der staatlichen Institutionenordnung gesellschaftliche Vielfalt repräsentieren, andererseits erlauben, fundamentale kulturelle, soziale und wirtschaftliche Konflikte zwischen Bevölkerungsgruppen durch wechselseitige Anerkennung, Dialog und differenzierte Machtteilung zu regeln. Sie soll Staaten zusammenhalten, in denen sich Bürgerschaften in einzelnen Gebieten als selbstständige, nicht in das Gesamtvolk integrierte Nationalitäten empfinden. Eine föderale Ordnung hat dabei den Zweck, deren kollektive Rechte gegen die Mehrheitsgesellschaft schützen. Nicht Integration, sondern Erhalt der Diversität ist das Ziel eines solchen „holding-together federalism“ (Stepan 1999: 22-23). Wie Alfred Stepan betonte, können multinationale Föderationen nur unter der Bedingung einer Demokratie dauerhaft und effektiv funktionieren, in Autokratien lösen sie sich regelmäßig auf, entweder durch den Zerfall des Bundesstaats oder durch eine Zentralisierung von Macht (vgl. auch Filippov, Shvetsova 2013). Somit erscheint eine die Demokratie fördernde Ausgestaltung einer Föderation als eine wichtige Voraussetzung für die dauerhafte Existenz eines multinationalen Staats. Dabei wird unterstellt, dass Demokratie durch Dezentralisierung ebenso gefördert wird wie durch Sonderrechte für Regionen, in denen die Minderheitsgesellschaft lebt. Wie am Beispiel Kanadas gezeigt werden kann (vgl. dazu Kap. 4, Abschn. 3.1), scheint allerdings eine weitere Bedingung zu sein, dass zwischen den Gliedstaaten und dem Bund ein Interessenausgleich hergestellt werden kann. Dieser gelingt nur in Verfahren, die gleichermaßen die Autonomie der „distinct societies“ bewahren und geeignet sind, Interdependenzen zwischen Gliedstaaten zu bearbeiten.

Die Föderalismusforschung steht angesichts dieser diversen historischen Entwicklungspfade föderaler Ordnungen vor der Schwierigkeit, den Begriff Föderalismus auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen (vgl. Burgess 2006: 7-131; Law 2013). Einig ist man sich, dass die Aufteilung von Kompetenzen der Legislative, Exekutive und Judikative auf staatliche Ebenen einschließlich einer den Aufgaben entsprechenden Verteilung von Finanzen ein entscheidendes Merkmal darstellt (Elazar 1987: 34; Gamper 2005: 1305; Hueglin, Fenna 2015: 28-31; Watts 2008: 9). Unstrittig ist auch, dass in einer Föderation auf allen Ebenen Staatsgewalt ausgeübt wird, also Gesetze erlassen werden und für deren Durchsetzung

gesorgt wird (zum Staatsbegriff: Benz 2008: 105-167), anders als in einer Konföderation, durch die kein zusammengesetzter Staat gebildet wird und Macht im Bundesgebiet nur mittelbar, durch die zuständigen Organe der Mitgliedstaaten ausgeübt wird. Aus dem Föderalismusbegriff ergibt sich auch, dass sich in einem Bundesstaat die Machtbereiche von Bund und Gliedstaaten überlagern, weil auf beiden Ebenen Herrschaft direkt gegenüber den Adressaten angewandt wird. Wie sich die Ebenen einer Föderation zueinander verhalten, bleibt in den meisten Definitionen jedoch unbestimmt. Dies hängt damit zusammen, dass verschiedene Begriffe des Föderalismus unterschiedliche historische Erfahrungen, geographische, ökonomische und kulturelle Kontexte, besondere Verfassungsordnungen mit ihren Institutionen, sowie diverse Funktionen einer föderalen Ordnung reflektieren. Im kontinentaleuropäischen Föderalismusverständnis kommt zum Ausdruck, dass in Mitteleuropa angesichts der relativ dichten Besiedlung, der bestehenden Kommunikationsmöglichkeiten, der wirtschaftlichen Interdependenz kleiner Gebietseinheiten und der konfessionellen Konflikte die Notwendigkeit, Rechtseinheit herzustellen und Konflikte durch Kompromisse zu regeln, viel stärker ausgeprägt war als in den USA, wo die amerikanischen Siedler nach Freiheit von der englischen Regierung strebten und sich zu einer Föderation zusammenschlossen, um ihre Freiheit zu verteidigen. In Kanada wiederum entstand unter der Herrschaft der britischen Krone eine Föderation, die die englischsprachigen und französischsprachigen Teile der Kolonie zusammenhalten und dabei deren sozioökonomische und kulturelle Besonderheiten erhalten sollte. Dementsprechend betonen die drei Konzepte unterschiedliche Ausprägungen institutioneller Differenzierung: Im deutschsprachigen Raum prägt die funktionale Differenzierung zwischen Gesetzgebung und Gesetzesvollzug das Föderalismusverständnis, in den USA wird die vertikale Differenzierung von Politikbereichen betont, während der vor allem in Kanada ausgearbeitete, auf multinationale Kontexte fokussierte gesellschaftszentrierte Begriff die horizontale Differenzierung zwischen Gliedstaaten akzentuiert.

Die jeweiligen historischen Bedingungen erklären Varianten der Institutionalisierung von Föderalismus, die Staatsgewalt nicht konzentriert, sondern differenziert. Legt man das Merkmal der Differenzierung, wie immer es begründet wird und wie immer es sich in einer konkreten Institutionalisierung zeigt, der Definition von Föderalismus zugrunde, muss man, wie in der Einleitung bereits bemerkt, zugleich mitbedenken, dass Differenzierung einer Organisation immer mit Interdependenz der Handlungen und Entscheidungen in den Organisationseinheiten verbunden ist. Darauf machen nicht nur sozialwissenschaftliche Theorien aufmerksam, die sich mit komplexen Organisationen befassen (z.B. Lawrence, Lorsch 1967; Mayntz, Scharpf 1973a). Auch die Funktionen von Föderalismus sowie die Entwicklung von und die reale Politik in Bundesstaaten sprechen dafür, Interdependenz als notwendige Folge von Machtteilung oder -zusammenlegung

zu betrachten. Die Gründung von Föderationen lässt sich, wie Alfred Stepan überzeugend darlegte, entweder als politischer Prozess des „coming together“ mit dem Ziel der Stärkung und Begrenzung von Macht oder als eine Restrukturierung der Herrschaft mit dem Ziel des „holding together“ von Staaten oder Regionen beschreiben (Stepan 1999). In beiden Fällen geht es nicht nur um Zentralisierung oder Dezentralisierung oder die Aufteilung von Machtbefugnissen, sondern um die Verwirklichung gemeinsamer Ziele in einer differenzierten Staatsorganisation.

Um die Ziele einer Föderation zu verwirklichen, bedarf es der Koordination zwischen Bund und Gliedstaaten oder zwischen Gliedstaaten. Besteht das Ziel der Föderation in der wechselseitigen Unterstützung und der Zusammenlegung von Ressourcen von ursprünglich selbständigen Staaten, so liegt die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Gliedstaaten und des Bundes auf der Hand, da es nicht darum geht, die Macht zu konzentrieren, sondern sie gemeinsam auszuüben. Wird damit zugleich das Ziel verfolgt, Macht durch Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Gliedstaaten zu begrenzen, entsteht Koordinationsbedarf einerseits bei der Zuordnung von Kompetenzen durch eine Verfassung und der Auslegung der entsprechenden Verfassungsnormen für konkrete Aufgaben, andererseits bei der Ausübung von Kompetenzen, weil sich die Herrschaftsbereiche des Bundes und der Gliedstaaten überlappen und Entscheidungen interferieren. Soll Föderalismus multinationale Gesellschaften integrieren, sind den Minderheitsgesellschaften durch ihre Repräsentanten Beteiligungs- und Veto-rechte im Bund einzuräumen. Soll ein Bundesstaat wirtschaftlich integriert werden ohne soziale Desintegration zu provozieren, bedarf es eines Finanzausgleichs zwischen den Teilgebieten, der zwischen Bund und Gliedstaaten zu koordinieren ist. Daraus folgt, dass der eigentliche Sinn und Zweck von Föderalismus im *koordinierten Regieren in einem machtteilenden politischen Mehrebenensystem* liegt. Koordination meint dabei nicht mehr und nicht weniger als das geordnete Zusammenwirken von Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten, in welcher Weise auch immer dies geschieht.

Dieser Begriff des Föderalismus lässt sich aus einer historischen Perspektive noch in anderer Weise begründen. Die Gründung des Bundesstaats in den USA ereignete sich zu einer Zeit, als in Europa das Konzept des modernen Staates bereits bekannt war. Diesem wurde mit dem Begriff „Souveränität“ die höchste Macht zugeschrieben, politische Konflikte durch Gesetze und die Monopolisierung physischer Gewaltsamkeit zu regeln. Anders als in der mittelalterlichen Ständeordnung galt Souveränität im Staat als nicht teilbar. In einem Bundesstaat stellte sich nun die Frage, ob der Bund oder die Gliedstaaten als souverän gelten. Diese Frage löste in den USA eine intensive Kontroverse zwischen Vertretern der „states' rights“ und den „Unionists“ aus, die bis heute nicht entschieden werden konnte (vgl. unten S. 137 und 143). In der Schweiz löste man dieses Problem mit

der Annahme einer „geteilten Souveränität“, die in der deutschen Staatslehre eher kritisch kommentiert wurde (vgl. Grimm 2013: 51-66).

In dieser Diskussion ging es vordergründig darum zu klären, ob eine Föderation ein Staat sei, implizit aber um die Frage, worin sich diese vom Einheitsstaat unterscheidet. Geht man von der inzwischen anerkannten Vorstellung aus, dass Souveränität teilbar ist, so könnte man dies als Merkmal eines Bundesstaates betrachten. Einheitsstaaten verfügen über ungeteilte Souveränität, auch wenn sie sich mit anderen Staaten zusammenschließen, seien es Konföderationen, die über gemeinsame Regierungsinstitutionen verfügen, oder Bündnisse bzw. Allianzen (vgl. Hueglin, Fenna 2015: 20-21). Im Bundesstaat impliziert die Teilbarkeit der Souveränität deren Beschränkung, weshalb sie dann nicht mehr mit höchster Macht gleichgesetzt werden kann. Dieter Grimm hat in seiner Studie zur Geschichte des Souveränitätsbegriffs darauf hingewiesen, dass spätestens im Verfassungsstaat Staatsgewalt immer als geteilt und beschränkt gedacht wurde und der Souveränitätsbegriff dies reflektierte. Dies trifft auch auf unitarisch organisierte Verfassungsstaaten zu. Höchste Macht kann dann nur noch durch die Entscheidung über die Verfassung ausgeübt werden, mit denen einzelnen Staatsorganen oder Amtsinhabern Kompetenzen und Ressourcen zugewiesen werden (Grimm 2015: 67-70). In der staatsrechtlichen Literatur wird diese Macht als „Kompetenz-Kompetenz“ bezeichnet.

In der deutschen Staatslehre zog man diesen Begriff heran, um die Unteilbarkeit der Souveränität zu retten. Dabei sollte der Bund diese Kompetenz ausüben (Jellinek 2014: 502-504, 769-785). In Jellineks Argumentation erkennt man jedoch, wie dadurch wieder der Unterschied zum Einheitsstaat verwischt wird, weil die unbeschränkte Macht über die Kompetenzverteilung nicht ausschließt, dass alle Macht zentralisiert wird. Tatsächlich sehen föderale Verfassungen vor, dass sie zwar durch Bundesgesetz festgeschrieben und geändert werden, jedoch die Gliedstaaten zumindest bei der Entscheidung über die Verteilung von Kompetenzen und Finanzmitteln zu beteiligen sind. Der Grund liegt wiederum in der Interdependenz der Entscheidungen, denn jede Verschiebung von Macht oder Ressourcen betrifft mehrere, wenn nicht alle Einheiten. Man kann daher einen Bundesstaat dadurch von einem Einheitsstaat unterscheiden, dass in letzterem die territoriale Struktur des Staates und damit die besondere Ausgestaltung einer föderalen Ordnung im Zusammenwirken von Bund und Gliedstaaten erfolgt. In einer Föderation kann Macht zwischen Bund und Gliedstaaten nur koordiniert geteilt werden.

1.2 Koordination in einer föderalen Ordnung

Eine weitere Besonderheit einer föderalen Ordnung im Vergleich zu einem Einheitsstaat zeigt sich, wenn wir genauer betrachten, was mit „koordiniertem Re-

gieren“ gemeint ist. Wie bereits festgestellt, sind Regierungssysteme von Einheitsstaaten genauso wie diejenigen von Föderationen als komplexe, intern differenzierte Organisationen ausgestaltet. Somit stellen sich in beiden grundsätzlich die gleichen Koordinationsprobleme. Es gibt jedoch zwei wesentliche Unterschiede. Zum einen können diese Probleme in Einheitsstaaten administrativ bearbeitet werden, während in Bundesstaaten die mit ihnen verbundenen Konflikte zwischen Ebenen und territorialen Einheiten gleichsam institutionalisiert sind. Interdependenzen werden hier durch Parlamente oder demokratisch legitimierte Regierungen des Bundes und/oder der Gliedstaaten artikuliert und zu Angelegenheiten der Politik. Sie können nicht durch Abwägungsentscheidungen von Verwaltungsbehörden geregelt werden. Zum zweiten verfügen Regierungen von Einheitsstaaten über die Macht, unilateral über Koordinationsprobleme zu entscheiden und wenn Konflikte nicht in anderen Verfahren geregelt werden können, nutzen sie diese Macht in aller Regel auch. In Föderationen ist dies zwar nicht ausgeschlossen, jedoch kann der Bund nur in seinem Kompetenzbereich einseitig Gesetze erlassen und gegenüber den betroffenen Akteuren durchsetzen. Gegenüber den Gliedstaaten ist ihm dies im Normalfall verwehrt. Wenn er in deren Kompetenzen eingreift, sind autonome Entscheidungen in der Regel ausgeschlossen, weshalb andere Koordinationsformen zum Einsatz kommen.

Koordinationsprobleme in Föderationen lassen sich unterschiedlich kategorisieren. In der finanzwissenschaftlichen Literatur charakterisiert man sie als Dezentralisierungsprobleme infolge verschieden gearteter externer Effekte, der Reichweite von Aufgaben im Verhältnis zur Größe von Gebietseinheiten (Skaleneffekte), der Existenz von Kollektivgütern oder der ungleichen Verteilung von Ressourcen zwischen Gebieten. Diesen werden die Kosten von Zentralisierung gegenübergestellt (detailliert: Boadway, Shah 2009: 68-92, 124-133; Treisman 2007). Aus der Abwägung von Nutzen und Kosten von (De-)Zentralisierung ergibt sich der Koordinationsbedarf. Im Folgenden stelle ich eine andere Typologie vor, in einer für die Zwecke dieser Untersuchung genügenden Vereinfachung. Sie akzentuiert die politischen Konflikte, die koordiniertes Regieren regeln muss.² Der erste Problemtyp zeichnet sich dadurch aus, dass grundsätzlich alle Beteiligten im Vergleich zum Status quo profitieren können, wenn sie koordiniert handeln, wobei sie dann allerdings auf Vorteile des unilateralen Handelns verzichten müssen. Das zweite Koordinationsproblem entsteht, wenn Gliedstaaten für eine Aufgabe zuständig sind, aber Nutzen oder Kosten teilweise außerhalb ihres Verantwortungsbereichs anfallen und dabei ungleich verteilt sind. Die anderen beiden Koordinationsprobleme betreffen die Umverteilung von Finanzen zwischen Bund und Gliedstaaten sowie zwischen Gliedstaaten und die Umverteilung von

2 Eine analoge, wenngleich differenziertere Typologie hat Fritz W. Scharpf seiner Theorie der Politikverflechtung zugrunde gelegt (Scharpf 1976: 25-27).