

Sturm, Roland

Book Part
Föderalismus

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Sturm, Roland (2018) : Föderalismus, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 697-706,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-5599625>

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/225724>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Roland Sturm

Föderalismus

S. 697 bis 706

URN: urn:nbn:de:0156-5599625



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Föderalismus

Gliederung

- 1 Begriff und Konzept
- 2 Formen des Föderalismus
- 3 Intergouvernementale Beziehungen
- 4 Föderalismus und Demokratie
- 5 Lösung von Bund-Gliedstaaten-Konflikten

Literatur

Der Föderalismus verbindet staatliche Einheit mit territorialer Vielfalt. Die Formen des Föderalismus, die Kompetenzverteilung und die Kooperationsbeziehungen von Bund und Gliedstaaten spiegeln die Balance dieser beiden Ideen wider. Zu unterscheiden sind der duale Föderalismus, der kooperative Föderalismus und die Politikverflechtung. Der Föderalismus ist Ausdruck demokratischer Herrschaft.

1 Begriff und Konzept

Der Begriff Föderalismus hat seine Wurzeln im lateinischen *foedus*: Bund oder Vertrag. Man kann sich den Föderalismus als freiwillige Vereinbarung über die Form territorialer Herrschaft vorstellen. Einzelne Territorien verpflichten sich zur dauerhaften Zusammenarbeit, wobei im Unterschied zum Staatenbund die politische Eigenständigkeit der Territorien zugunsten einheitlichen Entscheidens auf Bundesebene eingeschränkt wird. Bundesrecht bricht Landesrecht. Der Bund ist zu einem den Willensbildungsprozess seiner Glieder schonenden Verhalten angehalten. Mindestanforderungen des Föderalismus sind die Gliederung eines Staatswesens in territoriale Einheiten; eine eigene Verfassung dieser Einheiten, die auf der Idee der Volkssouveränität beruht; die Teilhabe der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes sowie eine Finanzverfassung, die es den Gliedstaaten erlaubt, jene Aufgaben zu erfüllen, die in ihren Kompetenzbereich fallen. Die Aufgabenteilung im Föderalismus folgt den Prinzipien von *Subsidiarität* und Solidarität. Die kleinere territoriale Einheit ist zunächst zuständig für staatliche Aufgaben. Wenn sie sich nicht in der Lage sieht, bestimmte Aufgaben (z. B. Verteidigung oder Währungspolitik) allein zu erfüllen, kann sie im Föderalismus erwarten, dass die nächsthöhere territoriale Ebene einspringt (Kommune – Land – Bund – *Europäische Union*).

2 Formen des Föderalismus

Der Föderalismus ist immer ein Kompromiss von räumlicher Einheitlichkeit und räumlicher Vielfalt. Das Bedürfnis nach Vielfalt hat unterschiedliche Wurzeln. In vielen Fällen (beispielsweise USA, Kanada, Deutschland) sind dies historische. Aus zuvor eigenständigen Territorien wurde ein gemeinsames Staatsgebiet. Die Gliedstaaten wollen in diesem „Vereinigungsföderalismus“ ihre Identität und wichtige Kompetenzen bewahren. Föderalismus kann auch Ergebnis von Staatszerfall sein. Insbesondere in multiethnischen Gesellschaften mit territorial konzentrierten ethnischen, religiösen oder anderen Minderheiten bzw. mit staatenlosen Nationen sind Einheitsstaaten selten stabil (vgl. Heinemann-Grüder 2011). Die Alternative zum Auseinanderbrechen dieser Staaten ist der Föderalismus, mit dem der Versuch unternommen werden kann, ein Staatswesen zusammenzuhalten (z. B. Belgien, Irak, Bosnien-Herzegowina). Der Föderalismus erlaubt auch in bestehenden Föderalstaaten eine flexible Ausdifferenzierung regionaler Repräsentation, denn die Zahl der für den Föderalismus erforderlichen Gliedstaaten steht nicht fest. Durch Länderneugliederung (Deutschland) oder durch die Gründung neuer Gliedstaaten (Schweiz: Kanton Jura; Indien, z. B. Telangana 2010 als 29. Bundesstaat) kann Wünschen nach eigenständiger räumlicher Repräsentation Rechnung getragen und damit ein Staatsgebilde stabilisiert werden.

Ob ein solches Bemühen Erfolg hat, hängt weniger von der konkreten Ausgestaltung föderaler Ordnungen ab als von der Frage, ob ein ausreichendes Maß an Gemeinsamkeit zwischen den auseinanderstrebenden Landesteilen besteht. Fälle gescheiterter Föderalstaaten sind die Tschechisch-Slowakische Föderation (1989-1992), Jugoslawien oder Sudan (Unabhängigkeit des Süd-Sudan 2011). In Europa hat der Gedanke der Sezession weiterhin Anhänger, u. a. in Schottland, Katalonien, dem Baskenland, Korsika oder Südtirol (vgl. Sturm 2016). Das Streben nach territorialer Autonomie in bestehenden Staatswesen hat verschiedene Vorformen des Föderalismus in Gestalt von politischer Regionalisierung hervorgebracht. Föderalismus als Weiterentwicklung

politischer Regionalisierung ist ein Thema in Spanien, Italien oder dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland. Große Flächenstaaten optieren mit wenigen Ausnahmen (z. B. VR China) schon aus praktischen Gründen für den Föderalismus (Russland, Kanada, USA, Australien). Die territorialen Einheiten in Föderalstaaten müssen nicht alle gleich groß sein, ja nicht einmal die gleichen Kompetenzen haben. In multiethnischen Föderalstaaten ist häufig politische Stabilität gerade dann nicht zu erreichen, wenn alle Gliedstaaten gleichgestellt sind. Multiethnische Föderalstaaten konzidieren deshalb kulturelle, wirtschaftliche oder politische Sonderrechte für einzelne Gliedstaaten einer Föderation – der Föderalismus wird asymmetrisch (Kanada, Russland, Belgien) (vgl. Tarlton 1965; Agranoff 1999). Nur in Staaten mit relativ homogenen Gesellschaften finden wir zumindest de jure einen symmetrischen Föderalismus (Österreich, Deutschland, USA).

2.1 Formen der Kompetenzverteilung

Die Formen der Kompetenzverteilung sind konstitutiv für unterschiedliche Typen des Föderalismus (s. Tab. 1). Die Kompetenzen im Föderalismus können nach einem möglichst klaren Trennsystem verteilt sein, das heißt, Bund und Gliedstaaten regeln ihre jeweils eigenen Bereiche und kooperieren nur in wenigen klar umrissenen Feldern. Dem korrespondiert eine Vollausrüstung mit politischen Institutionen sowohl auf der Bundes- als auch auf der Gliedstaatenebene. Beide Ebenen verfügen also über eigene Verfassungen, Regierungen, Parlamente, Verfassungsgerichte und Verwaltungen (dualer Föderalismus). Der duale Föderalismus wird von der ökonomischen Theorie des Föderalismus als Modell bevorzugt (vgl. Oates 1972; Sauerland 1997). Er erlaubt den territorialen Wettbewerb auf allen Ebenen (Wettbewerbsföderalismus). Die Gliedstaaten können sich bemühen, die bestmögliche Lösung ihrer Wirtschaftsprobleme zu finden, ein Kulturangebot vorzuhalten, das Touristen und Investoren anzieht, und in der Politik mit innovativen Ansätzen zu arbeiten. Der erfolgreiche Gliedstaat behält in diesem Modell die Früchte seines Erfolgs. Die Lebensbedingungen sind nicht einheitlich, sondern gerade deren Ungleichheit wird als Ansporn zur politischen und gesellschaftlichen Innovation gesehen. Der Föderalismus wird zum „Labor der Demokratie“ (vgl. Tarr 2001; Oates 1999: 1131, verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff des „laboratory federalism“).

Politische Experimente in einem Gliedstaat, sind sie erfolgreich, können von anderen Gliedstaaten und dem Bund imitiert werden. Fehlschläge bei solchen Experimenten sind nicht zu vermeiden, schaden aber nur einem Gliedstaat und nicht dem Gesamtstaat. Die Wählerinnen und Wähler können bei Wahlen im dualen Föderalismus klar Verantwortung zuweisen und entsprechende Konsequenzen ziehen (vgl. Tiebout 1956). Sie müssen nicht rätseln, ob eine Entscheidung von der EU, dem Bund oder dem Land getroffen wurde. Die Landesparlamente haben Bedeutung als Ort der Gesetzgebung für die eigenen Angelegenheiten. Die Märkte reagieren auf erfolgreiche oder erfolglose Landespolitik mit entsprechenden Risikoauflägen für einzelne Gliedstaaten bei deren Kreditnachfrage. Dies übt neben der Rechenschaftslegung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern aus Anlass von Wahlen und Referenden einen zusätzlichen Druck auf die Politik aus, seriöse Finanzpolitik zu betreiben.

Das zweite Modell des Föderalismus ist das des kooperativen Föderalismus. Hier steht die gemeinsame Aufgabenerledigung von Bund und Gliedstaaten im Vordergrund. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist diese Kooperation (▷ *Kooperation Bund-Länder*) schon strukturell angelegt, weil die Entscheidung über die meisten Gesetzesmaterien beim Bund liegt, der

Föderalismus

Bund aber Gesetze nur in wenigen Fällen (z. B. Bundeswehrverwaltung) ausführen kann. Es fehlt die Bundesverwaltung. ▸ *Verwaltung, öffentliche* ist in der Regel Ländersache. Der kooperative Föderalismus umfasst mehr als die Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Gesetzen. Er basiert auch auf einer finanziellen Abhängigkeit der Gliedstaaten vom Bund und auf der gemeinsamen Erledigung zahlreicher Aufgaben, insbesondere im Bereich des Wohlfahrtsstaates. Maßstab ist häufig die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (▸ *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*). Hier kollidiert die wohlfahrtsstaatliche Norm der Gleichheit mit dem Wesensgehalt des Föderalismus, der Vielfalt garantiert (vgl. Sturm 2013).

Beim kooperativen Föderalismus sind die Hürden für Innovationen in den Gliedstaaten hoch, weil Entscheidungen in komplexe Bund-Länder-Verhandlungssysteme eingebunden sind. Die Landesparlamente sind gegenüber den Landesregierungen geschwächt. Nur Letztere agieren als Kooperationspartner des Bundes (Exekutivföderalismus). Die Märkte können wegen des Finanzverbundes von Bund und Gliedstaaten hinsichtlich der Kreditwürdigkeit einzelner Gliedstaaten nicht differenzieren. Sie rechnen mit einem Bail-out des Bundes, sollte ein Gliedstaat in Schwierigkeiten geraten, und vergeben ein identisches Rating für Bundes- und Gliedstaatenhaushalte.

Eine Sonderform des kooperativen Föderalismus ist die Politikverflechtung, die stark unitarisierend wirkt (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Kropp 2010). Sie geht über die selektive und problembezogene Zusammenarbeit zur Bewältigung politischer Aufgaben hinaus, weil sie diese Zusammenarbeit institutionalisiert und in der Verfassung des Bundes vorschreibt. Kooperation wird zum Strukturprinzip der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Es entstehen gemeinsame Entscheidungsgremien, in denen Bund und Gliedstaaten Kompromisse suchen. Angesichts der Vielzahl der Akteure und Interessen ist in solchen Gremien eher der kleinste gemeinsame Nenner Grundlage von Entscheidungen als die Richtungsänderung. Hinzu kommt eine Neigung aller Beteiligten zur Förderung der Zustimmungsbereitschaft, Zugewinne für alle auf Kosten der Steuerzahler zu organisieren, weshalb die Entscheidungsmechanismen der Politikverflechtung dazu beitragen, die Staatsausgaben zu erhöhen. Bereichsspezialisten des Bundes und der Länder aus Politik und Verwaltung führen das Wort (Fachbruderschaften) und erklären ihre Lösungsvorschläge gegenüber den gewählten Parlamenten für alternativlos. Der Wettbewerb der Gliedstaaten ist, bis auf die wenigen Politikfelder, über die die Gliedstaaten noch in Eigenregie verfügen können, ausgeschlossen. Entscheidungen bleiben für Wählerinnen und Wähler intransparent, weil sie nicht in den Landesparlamenten fallen, sondern in Bund-Länder-Gremien unterschiedlichster Art, die von den Regierungen beschickt werden. Die Gremienergebnisse werden in den Landesparlamenten nicht infrage gestellt.

Tabelle 1: Typen des Föderalismus

Typ	Dualer Föderalismus	Kooperativer Föderalismus	Unitarischer Föderalismus
Ausprägung	Wettbewerbsföderalismus	Bund-Länder-Zusammenarbeit	Politikverflechtung

Quelle: Eigene Darstellung

Aus der Kompetenzverteilung im Föderalismus ergeben sich unterschiedliche Arten der Gesetzgebung: die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (geregelt in der Bundesverfassung); die ausschließliche Gesetzgebung der Länder, die sowohl in der Bundesverfassung (Indien) als auch in den Gliedstaatenverfassungen geregelt sein kann (Deutschland). Eine dritte Art der Gesetzgebung ist die konkurrierende Gesetzgebung (geregelt in der Bundesverfassung), die im kooperativen Föderalismus dazu dient, dem Bund aus übergeordneten Gründen Zugang zu einem begrenzten Aufgabenkatalog der Länder zu geben, wenn es hierfür auf Bundesebene eine parlamentarische Mehrheit gibt.

2.2 Finanzföderalismus

Analog zu den Modellen des kooperativen und des dualen Föderalismus sind die Einnahmesysteme in Föderalstaaten ausgestaltet (s. Tab. 2; vgl. Döring 2000 anhand des Vergleichs von US-amerikanischem und deutschem Finanzföderalismus). Im dualen Föderalismus findet man in der Regel ein Trennsystem mit eigener Gestaltungshoheit für die Steuererhebung sowohl auf der Bundesebene als auch auf der Ebene der Gliedstaaten. Es gilt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (vgl. Olson 1969), das heißt, dass jede politische Ebene in eigener Verantwortung eine Balance zwischen Einnahmenentscheidungen und Ausgabenentscheidungen herzustellen hat. Im kooperativen Föderalismus ist der Steuerverbund zu erwarten oder das alleinige Steuererhebungsrecht des Bundes. Dies schließt nicht aus, dass, nachdem die Steuern erhoben wurden, die Erträge einer bestimmten Steuerart von vornherein den Gliedstaaten zusteht (Ertragshoheit). Entscheidend aber ist für das Modell des kooperativen Föderalismus, dass die Gliedstaaten vom Bund bzw. von der Bundesgesetzgebung finanziell abhängig sind.

Tabelle 2: Formen des Finanzföderalismus

Form des Föderalismus	Dualer Föderalismus	Kooperativer/unitarischer Föderalismus
Finanzverfassung	Trennsystem/fiskalische Äquivalenz	Steuerverbund/ Zuweisungssystem

Quelle: Eigene Darstellung

Diese Abhängigkeit findet ihren Ausdruck nicht nur im Steuerrecht, sondern auch bei der Finanzierung zahlreicher Staatsaufgaben, bei denen der Bund als Mitfinanzierer auftritt. Die Mischfinanzierung von Aufgaben kann auf unterschiedliche Weise ausgestaltet sein. Sie kann an eine bestimmte Aufgabe und deren Erfüllung gebunden sein. Der Bund kann aber auch eine fixe Gesamtsumme zur Verfügung stellen und es den Gliedstaaten überlassen, wie sie diese einsetzen. Letzteres Modell hat für den Bund den Vorteil, dass er keine weiteren Mittel zuschießen muss, wenn die Aufgabe über die Zeit wächst, z.B. wegen des demografischen Wandels. Jede Mischfinanzierung birgt die Gefahr des sogenannten goldenen Zügels in sich, also das Problem, dass die Gliedstaaten durch finanzielle Anreize in ihrer Politik vom Bund gelenkt werden und so ihre politische Autonomie verlieren.

Föderalismus

Ein Ausweg aus diesem Dilemma wäre eine Stärkung der Eigeneinnahmen der Länder. In jedem föderalen Staat gibt es arme und reiche Gliedstaaten. Deshalb gibt es auch überall einen Mechanismus des Finanzausgleichs (▷ *Länderfinanzausgleich*). Man unterscheidet zwischen dem vertikalen und dem horizontalen Finanzausgleich (vgl. Döring 2005). Der horizontale Finanzausgleich beruht auf dem Prinzip der bündischen Solidarität, d. h. des gegenseitigen Füreinander-einstehens der Länder. Die wirtschaftlich bzw. fiskalisch erfolgreicherer Länder kofinanzieren die erfolgloseren. Der horizontale Finanzausgleich wird nur in wenigen Föderalstaaten praktiziert (Deutschland, Schweiz). Viele seiner Aspekte sind umstritten. So ist etwa offen, wann ein Ausgleich als ausreichend gelten kann – bei völliger Gleichstellung der Länder nach dem Ausgleich oder bereits nach Erreichen eines bestimmten Prozentsatzes der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder. Auch kann danach gefragt werden, woran die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder gemessen werden kann – an ihren Ergebnissen (wie in Deutschland) oder an ihren Startvoraussetzungen (wie in der Schweiz). Umstritten ist zudem, welche Messzahlen als Bezugsgrößen für den Ausgleich zu verwenden sind. So kann alternativ entweder der (Finanz-) Bedarf der Länder bestimmt werden, ihre Bevölkerungszahl als Ausgangspunkt gelten oder ein Indikator für die Finanzkraft der Gliedstaaten ermittelt werden.

In föderalen Systemen mit horizontalem Finanzausgleich ist der vertikale Finanzausgleich eine Zugabe, um weitere Korrekturen der Finanzausstattung zugunsten der ärmeren Länder vornehmen zu können. Dies geschieht durch Leistungen aus dem Bundeshaushalt, um besondere Notlagen aufzufangen. In Ländern, in denen der horizontale Finanzausgleich fehlt, übernimmt ausschließlich der vertikale Finanzausgleich, also die Ausgleichsleistungen des Bundes an die Gliedstaaten, die Funktion der Korrektur der räumlichen Verteilung von Einkommen auf der Ebene der Gliedstaaten. Damit bestimmt der Bund auch allein, welche räumlichen Wirkungen er erzielen möchte. Indirekt hat der Bund zudem immer die Möglichkeit, durch die regionale Dimension seiner politischen Entscheidungen (z. B. Standorte der Armee, von Ministerien oder Auftragsvergabe an Firmen) eine Politik der Förderung bestimmter Länder zu betreiben (▷ *Standortpolitik*).

Die Mehrebenenstruktur des Föderalismus bietet Anreize, finanzielle Belastungen an untere politische Ebenen weiterzugeben, z. B. solche Belastungen, die sich aus dem Vollzug von Bundesgesetzen ergeben. Dem kann nur entgegengewirkt werden, wenn bei der Gesetzgebung mit Kostenfolgen das ▷ *Konnexitätsprinzip* gilt, das den Verursacher von Kosten verpflichtet, diese zu tragen, auch wenn diese Kosten erst auf der Gliedstaatenebene oder auf der kommunalen Ebene zu begleichen sind.

3 Intergouvernementale Beziehungen

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern kann auf unterschiedliche Art und Weise organisiert werden. Das Spektrum reicht von informellen Beziehungen bis zur Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung in einer Zweiten Kammer des Bundesparlaments. In den USA beispielsweise bleibt den Gouverneuren der Bundesstaaten nur die Rolle von Lobbyisten im Kongress, wenn sie die Bundesgesetzgebung in ihrem Sinne beeinflussen wollen. In anderen Ländern, etwa in Österreich und Kanada, wo ebenfalls – wie in den USA – die Zweite Kammer als Ort des Einbringens von Länderinteressen in den Gesetzgebungsprozess entfällt, weil dort parteipolitische Lagerbildung

vorherrschte, hat man nach Alternativen gesucht. Hier treffen sich die Länderregierungschefs regelmäßig, zum Teil auch mit Vertretern der Bundesregierung, um den Anliegen der Gliedstaaten Gehör zu verschaffen (Landeshauptleutekonferenz, First Ministers' Conference).

Der deutsche Bundesrat ist in vielerlei Hinsicht eine Besonderheit in diesem Zusammenhang (vgl. Reuter 2007; Sturm 2009). Der Bundesrat ist keine Zweite Kammer des deutschen Parlaments. Dennoch wirken die deutschen Länder durch ihn bei der Bundesgesetzgebung und bei Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Mitglieder des Bundesrates sind die Ministerpräsidenten und weitere entsandte Mitglieder der Landesregierungen. Die Mitgliedschaft im Bundesrat verändert sich nach jeder Landtagswahl. Der Bundesrat als solches bleibt aber bestehen („ewiges Organ“). Er ist nicht allein parteipolitisch ausgerichtet und seine Mitglieder verfügen nicht über das in demokratischen Parlamenten sonst übliche freie Mandat.

Die Repräsentation der Länder in Zweiten Kammern erfolgt entweder nach dem Prinzip der Staffelung der Zahl der Repräsentanten gemäß der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen der einzelnen Länder (Bundesratsprinzip) oder nach dem Prinzip der Gleichbehandlung aller Länder (Senatsprinzip). Der Bundesrat ist nach dem gemäßigten Bundesratsprinzip organisiert, das die Spreizung der Sitze je Land im Bundesrat zugunsten der kleinen Länder abmildert. Bei Entscheidungen im Bundesrat spielt Territorialität eine große Rolle, auch wenn diese sich meist abseits der Öffentlichkeit in den Verhandlungen der Ausschüsse des Bundesrats niederschlägt. Auch außerhalb der Bundesinstitutionen können Länderregierungen zusätzlich zusammenarbeiten (Dritte Ebene des Föderalismus). In Ministerpräsidenten- und Landesministerkonferenzen erfolgen Abstimmungen zu politischen Aufgaben, die dann von besonderer Bedeutung sind, wenn die Gliedstaaten in diesem Bereich die alleinige Verantwortung tragen (z. B. in Deutschland in Form der Kultusministerkonferenz).

4 Föderalismus und Demokratie

Die positive Föderalismustheorie bestreitet einen Zusammenhang von Föderalismus und Demokratie (vgl. Benz 2009). Föderal ist aus ihrer Sicht jeder Staat, der sich so nennt, auch eine Autokratie wie Russland. Im Rahmen der normativen Föderalismustheorie wird demgegenüber argumentiert, dass Demokratie und Föderalismus untrennbar miteinander verbunden seien (vgl. Sturm 2015). Sie versteht Föderalismus räumlich gesehen als vertikale Gewaltenteilung neben der horizontalen zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Die demokratische Herrschaft in den Gliedstaaten begrenzt die Macht des Bundes und kontrolliert die Machtausübung. Parlamente auf Gliedstaatenebene machen Politik überschaubarer und verkürzen die Distanz zwischen Wählern und Gewählten. Die Wahlen zu Gliedstaatenparlamenten haben sich in homogenen Föderalstaaten auch zu einer Art Zwischenwahl für die Bundespolitik entwickelt, in multiethnischen Föderalstaaten bieten sie ein Forum für ethnische Interessenartikulation. Die vertikale Gewaltenteilung ist die einzige Begründung für die Existenz des deutschen Föderalismus. Ohne dieses demokratisierende Element wäre der deutsche Föderalismus – wie auch jeder andere Föderalismus – gleichzusetzen mit einer Verwaltungsdezentralisierung.

Alle Staaten der Welt kennen dezentrale Verwaltungsstrukturen. Dezentralisierung und Regionalisierung unterscheiden sich vom Föderalismus dadurch, dass nur Letzterer, und zwar durch seine demokratische Legitimation von unten, demokratische Herrschaft sichert. Die Gliedstaaten

Föderalismus

sind die Bausteine des Staates im Föderalismus. Dies wird dadurch deutlich, dass die Kompetenz für in der Verfassung nicht geregelte gesellschaftliche Aufgaben in der Regel (Ausnahme z. B. Indien) bei der untersten politischen Ebene liegt (Allzuständigkeit). Die Wahl von Regionalparlamenten, wie in Spanien, Frankreich oder dem Vereinigten Königreich, dokumentiert zwar einen fortgeschrittenen Stand der politischen Dekonzentration bzw. Devolution. Aber erst, wenn diese Regionalisierungsprozesse mit der verfassungsrechtlichen Anerkennung gliedstaatlicher Souveränität verbunden sind, wurde der Schritt von der Regionalisierung zur Föderalisierung des Staatswesens vollzogen. In der Forschung wird hervorgehoben, dass die demokratischen Potenziale des Föderalismus nicht voraussetzungslos sind. Der Föderalismus bedarf einer Föderalmuskultur (vgl. Duchacek 1987; Sturm 2004), die sich unter anderem empirisch daran messen lässt, ob Bürgerinnen und Bürger beim Auftreten gesellschaftlicher Probleme bzw. hinsichtlich des Wahrnehmens von Staatsaufgaben Lösungen eher vom Bund oder eher von den Gliedstaaten erwarten.

Erst eine lebendige Föderalmuskultur lässt die Möglichkeiten zur Vielfalt im Föderalismus nicht ungenutzt. Aus Sicht des Bundes steht Vielfalt im Konflikt mit Effizienz bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Aus der Sicht der Gliedstaaten ist Vielfalt Ausdruck der demokratisch artikulierten Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger der Gliedstaaten. Der Föderalismus in afrikanischen (Südafrika, Nigeria, Äthiopien) und asiatischen Ländern (Indien, Malaysia, Myanmar) steht vor einem anderen Demokratieproblem. Hier kollidieren Wünsche nach regionaler Autonomie mit den Planungen der Zentralregierung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Hinzu kommt, dass erfolgreiche Befreiungsbewegungen gegen Kolonialherren oder einheimische Diktatoren nach der Regierungsübernahme auf Bundesebene wenig Neigung zeigen, ihre Macht mit den Vertretern von Gliedstaaten zu teilen.

5 Lösung von Bund-Gliedstaaten-Konflikten

Konflikte zwischen Bund und Gliedstaaten über Ressourcen und Interpretationen des Selbstverständnisses einer Föderation können formal und informell geregelt werden. Ein formales Verfahren ist der Gang zum Obersten Bundes- bzw. Verfassungsgericht, das seine Kompetenzen für ein solches Verfahren aus der Verfassung herleiten kann. Bevor es dazu kommt, ist im Gesetzgebungsverfahren immer die Möglichkeit zu Kompromissen gegeben, die dadurch erleichtert werden, dass der Föderalismus Tauschgeschäfte über Zeit ermöglicht. Der Kreis der Akteure ist begrenzt, Konzessionen heute für spätere Zugeständnisse sind möglich. Die Sezession als Option der Konfliktlösung bedarf eines grundsätzlicheren Zweifels an der demokratischen Legitimation des Bundesstaates. Auch für den Fall eines Sezessionswunsches kann zur Klärung seiner Legalität und der Konditionen und Verfahren der Sezession eine höchstrichterliche Entscheidung angestrebt werden.

Informell werden Konflikte im Föderalismus durch die Koalitionen von Fachpolitikern unterschiedlicher politischer Ebenen entschärft. Eine noch größere Rolle spielen politische Parteien, wenn sie nicht als Regionalparteien einseitig nur in einem Gliedstaat als Vertreter von Partikularinteressen auftreten. Nationale Parteien integrieren im Parteienwettbewerb auseinanderstrebende Interessen einzelner Gliedstaaten (vgl. Lehbruch 2000). Sie tun dies auf zweierlei Weise. Zum einen formen sie aus den unterschiedlichen politischen Positionen der Gliedstaaten zu einem

Thema einen gesamtstaatlichen Kompromiss, und zum anderen berücksichtigen sie mit ihren Parteiorganisationen vor Ort flexibel in einzelnen Gliedstaaten abweichende Positionen und treten als Interessenvertreter für diese Positionen auf. Solange es nationalen Parteien gelingt, Konflikte zwischen den Interessen von Gliedstaaten und denen des Bundes innerparteilich zu moderieren, so lange wirkt der Parteienwettbewerb im Bundesstaat vereinheitlichend.

Literatur

- Agranoff, R. (Hrsg.) (1999): Accomodating diversity: Asymmetry in federal states. Baden-Baden.
- Benz, A. (2009): Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie. In: Politische Vierteljahresschrift 50 (1), 3-22.
- Döring, T. (2000): Finanzföderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. In: Wentzel, B.; Wentzel, D. (Hrsg.): Systemvergleich Deutschland – USA. Stuttgart, 53-112.
- Döring, T. (2005): Finanzausgleich. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, 297-302.
- Duchacek, I. D. (1987): Comparative federalism: The territorial dimension of politics. Lanham.
- Heinemann-Grüder, A. (2011): Föderalismus als Konfliktregelung. Russland, Indien, Nigeria und Spanien im Vergleich. Leverkusen.
- Kropp, S. (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden.
- Lehmbruch, G. (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Wiesbaden.
- Oates, W. E. (1972): Fiscal Federalism. New York.
- Oates, W. E. (1999): An essay on fiscal federalism. In: Journal of Economic Literature 37 (3), 1120-1149.
- Olson, M. (1969): The principle of “fiscal equivalence”: The division of responsibilities among different levels of government. In: American Economic Review 59 (2), 479-487.
- Reuter, K. (2007): Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates. Heidelberg.
- Sauerland, D. (1997): Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz: der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme. Berlin.
- Scharpf, F. W.; Reissert, B.; Schnabel, F. (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg im Taunus.
- Sturm, R. (2004): Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur. Gütersloh / Berlin.
- Sturm, R. (2009): Der Bundesrat im Grundgesetz: falsch konstruiert oder falsch verstanden? In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Baden-Baden, 137-148.

Föderalismus

- Sturm, R. (2013): Der deutsche Föderalismus – nur noch ein Ärgernis? In: Gallus, A.; Schubert, T.; Thieme, T. (Hrsg.): Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckhard Jesse. Baden-Baden, 297-308.
- Sturm, R. (2015): Der deutsche Föderalismus – Grundlagen, Reformen, Perspektiven. Baden-Baden.
- Sturm, R. (2016): Von der Autonomie zur Sezession – Schottland, Katalonien und Flandern. In: Hrbek, R.; Große Hüttmann, M. (Hrsg.): Föderalismus – das Problem oder die Lösung? Baden-Baden, 67-83.
- Tarleton, Ch. E. (1965): Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation. In: *Journal of Politics* 27 (4), 861-874.
- Tarr, A. G. (2001): Laboratories of democracy? Brandeis, federalism, and scientific management. In: *Publius* 31 (1), 37-46.
- Tiebout, C. M. (1956): A pure theory of local expenditures. In: *Journal of Political Economy* 64 (5), 416-424.

Weiterführende Literatur

- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (jährlich seit 2000): *Jahrbuch des Föderalismus*. Baden-Baden.
- Forum of Federations (ed.) (2005): *Handbook of federal countries*. Montreal.
- Härtel, I. (2012): *Handbuch des Föderalismus*, 4 Bände. Berlin / Heidelberg.
- Loughlin, J.; Kincaid, J.; Swenden, W. (2013): *Routledge Handbook of federalism and regionalism*. Abingdon.
- Sturm, R. (2003): *Föderalismus in Deutschland*. München.
- Sturm, R. (2010): *Föderalismus. Eine Einführung*. Baden-Baden.

Bearbeitungsstand: 11/2016