

Kooperative und andere Föderalismen

Autor(en): **Frenkel, Max**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **54 (1974-1975)**

Heft 10

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162997>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Kooperative und andere Föderalisten

Die folgenden Ausführungen sind eine kritische Betrachtung zum Begriff des kooperativen Föderalismus. Ich werde einen Überblick über eine grosse Zahl anderer Adjektive zum Föderalismus geben, um dann zu zeigen, dass das wahre Problem nicht die richtige Definition ist. Es geht vielmehr darum, solche Formeln als Herausforderung der Politik an die Wissenschaft zu begreifen.

Dabei sollen einige Gedanken angestellt werden über den Föderalismus als Domäne des Staatsrechts. Wir werden aber sehen, dass sich auch andere Wissenschaften, auf ihre Art, mit dem gleichen Betrachtungsgegenstand befassen. Das führt mich dazu, auf die Notwendigkeit vermehrter interdisziplinärer Forschung einzugehen.

Das Interdisziplinäre sollte aber nicht nur die akademischen Disziplinen verbinden, sondern auch eine Zusammenarbeit von Forschern und Praktikern bringen, weil sich Studien über einen so politiknahen Gegenstand wie die bundesstaatliche Struktur nicht allein auf Informationen aus dem Theorie- und Literaturbereich abstützen dürfen.

Ganz nebenbei erlaube ich mir noch den Hinweis, dass trotz allem Lob für die Zusammenarbeit im Bundesstaat der Sinn des Föderalismus nicht in den reibungslosen Abläufen gesehen werden darf.

Eine erste Problemstellung

Das Wort vom «kooperativen» Föderalismus ist nun schon seit einigen Jahren da. Und es will nicht verschwinden, obwohl es leicht fällt, nachzuweisen, dass der Begriff des Kooperativen bereits in dem des Bundes, foedus, enthalten ist. Eine Tautologie also. Scharf wird diese Wortschöpfung von einem beträchtlichen Teil der deutschsprachigen Wissenschaft abgelehnt. «Das Adjektiv <kooperativ> ist nichts anderes als ein zeitbedingtes deklamatorisches Epitheton ornans.» So zum Beispiel Deuerlein (12 S. 284). «Ein hässlicher Pleonasmus», so Saladin (22 S. 1075).

Anders sah es, bei der Einführung des Begriffs in den deutschen Sprachgebrauch, die Troeger-Kommission (36 S. 20): «Der kooperative Föderalismus ist ein aktives Staatsprinzip ...» Und Ehringhaus meint für die Vereinigten Staaten (18 S. 21): «Der kooperative Föderalismus ist eine die

gemeinsame Verantwortung der Regierenden für das Wohl der gemeinsam Regierten betonende und insofern humane Konzeption, die mit keiner der überkommenen Ideologien wie ‹Unitarismus› und ‹Föderalismus› identifiziert werden kann.»

Der Streit um Worte ist im allgemeinen überaus anregend für die wissenschaftliche Diskussion. Aber sehr fruchtbar ist er nicht. Interessanter ist dagegen die Frage, was eigentlich hinter einer solchen Adjektiv-Operation steht. Weshalb glauben so viele, der Föderalismus habe eine nähere Bestimmung durch Beiworte nötig?

Denn es wird nicht nur das Wort «kooperativ» verwendet.

Ein kurzer Katalog der Föderalismusadjektive

Während meiner Lektüre der letzten Zeit habe ich mir die verschiedenen Föderalismusadjektive einmal aufgeschrieben. Eine solche Zusammenstellung ist natürlich zufällig; aber sie ist auch so schon recht umfangreich.

Sie umfasst einmal Kriterien für eine wissenschaftliche Einteilung: Da gibt es den monistischen (39 S. 63f.), den stabilen (42 S. 122) und den labilen (27 S. 158; 42 S. 122) Föderalismus. Er kann aber auch intern oder extern (26 S. 939) sein, exekutiv/legislativ (17 S. 270; 52 S. 5), parlamentarisch (representational, 48 S. 153ff.), politisch (43 S. 1112), organisatorisch (53 S. 71, 80), zentripetal, zentralisiert oder zentrifugal, peripher (42 S. 122; 50 S. 5), dynastisch (11 S. 24; 42 S. 123; 44 S. 532), völkerrechtsgemeinschaftlich (11 S. 24) und oktroyiert (11 S. 24). Dazu kommen der Stammes- (11 S. 24; 42 S. 123), der Kultur- (44 S. 532) und die vielen vor allem aus der Tagespresse bekannten Bereichsföderalismen (Finanz-, Erziehungs-, Steuer-, Zensurföderalismus usw.).

Einige der Adjektive haben neben dem Erkenntnis- auch bereits einen gewissen Programmcharakter, wie etwa hegemonial (3 S. 38; 11 S. 24; 31 S. 152; 42 S. 122), unitarisch (6 S. 393, bekannt geworden ist der unitarische Bundesstaat Hesses 33) und vor allem echt oder unecht beziehungsweise quasiföderalistisch (42 S. 122 sowie die Darstellung Wheares 55 S. 20, auf der auch heute noch ein Grossteil der einschlägigen Vulgärliteratur im englischen Sprachbereich beruht).

Uns beschäftigen hier aber in erster Linie diejenigen Beiworte, bei denen der programmatische oder wertende Charakter im Vordergrund steht. Dazu gehören zum Beispiel der anarchische (14 S. 2450), der liberale (14 S. 2450), der korporative (42 S. 123) und der post-technokratische (48 S. 239ff.) Föderalismus ebenso wie der duale (19 S. 20; 18 S. 42; 41 S. 38) und eher negativ gefärbte Begriffe wie negativ selbst (auch positiv:

12 S. 293), partikularisch (6 S. 393), separativ (12 S. 293), paktierend (51 S. 30), schwärmerisch (37 S. 105) und, besonders schön, schleichend (creeping, 10 S. 24, 84) und der Föderalismus ohne Bern («without Washington» 18 S. 96).

Noch bunter wird das Bild dort, wo es darum geht, die Wechselbeziehungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten anzusprechen: Da ist einmal der kooperative Föderalismus selbst, der von den Vereinigten Staaten aus (18; 7 S. 28) Eingang in den Wortschatz anderer Bundesstaaten gefunden hat: Kanada (18 S. 28), Australien (8 S. 37), die Bundesrepublik Deutschland (12 S. 296), Österreich (1), die Schweiz (5; 15; 29). Auch Indien soll «ein leuchtendes Beispiel des kooperativen Föderalismus» sein (30 S. 49).

Aber Modeworte nützen sich rasch ab. Und deshalb wird die gleiche oder eine ähnliche Sache heute häufig anders bezeichnet. In den Vereinigten Staaten hat sich seit der Rede Präsident Johnsons im Mai 1964 an der Universität von Michigan (10 S. 83) der kreative Föderalismus eingebürgert (das Wort scheint 1962 von Gouverneur Rockefeller geprägt worden zu sein, 9 S. 704; siehe auch 9 S. 270, 847, 959; 18 S. 57). Dazu gesellen sich noch Adjektive wie gleichgewichtig (balanced, 9 S. 966; 31 S. 152; 42 S. 122), ausgewogen (31 S. 152), gemeinsam (shared, 17 S. 318), ineinandergreifend (interlocked, 17 S. 318), verflochten (intertwined, 17 S. 318), interdependent (17 S. 318), integral (35), oder die plastische Formel von Grodzins, der Marmorkuchen-Föderalismus (marble cake, 28 S. 3). Eine weitere Dimension zeigt Martin, wenn er von dem sich entfaltenden (evolving, 41 S. 40), ausgedehnten (expanded, 41 S. 171) oder erweiterten (amplified, 41 S. 173) Föderalismus spricht und damit den Einbezug der Grossstädte als gleichberechtigte Partner im bundesstaatlichen System fordert.

Bei dieser Fülle wird es zusehends schwieriger, neue Beiworte zu finden. Deshalb verwundert es nicht, wenn manche einfach vom «neuen» Föderalismus sprechen (9 S. 7, 970; 10 S. 1; 18 S. 21; 41 S. 37; 43 S. 1112). Hier sehen wir aber die Grenzen und die Zeitbedingtheit solcher Begriffe: In der Schweiz äusserte sich zum Beispiel bereits Baumgartner zum «neuen» Föderalismus (2 S. VI); und das war im Jahre 1851.

Wissenschaftliche Deutungsversuche

Man kann, allerdings sehr grob gesagt, auf dieser Begriffspalette zwei Gruppen unterscheiden: die eine dient vorwiegend wissenschaftlichen Einteilungen, die andere, zu der der kooperative Föderalismus gehört, ist vor allem programmatisch. Und es ist nicht überraschend, dass dem auch

zwei verschiedene Urheberkreise entsprechen, der wissenschaftliche und der politische.

Es waren und sind in den Vereinigten Staaten vor allem Politiker, die kooperative, kreative, neue und andere ähnlich gerichtete Föderalisten fordern. Die Situation in der Schweiz ist gleich.

Letzte begriffliche Schärfe wird man hier wohl nicht erwarten dürfen. Für Vizepräsident Humphrey (9 S. 959) zum Beispiel bedeutete kreativer Föderalismus «wirkungsvolle und rechtzeitige Zusammenarbeit zwischen allen Staatsebenen, die schwachen, überflüssigen und ineffizienten Gliedstaaten- und Gemeindestrukturen hilft, sie umsorgt und stützt».

Klärung der Begriffe ist eine wissenschaftliche Aufgabe. Wie ist ihr die Wissenschaft beim kooperativen Föderalismus nachgekommen?

Sehr viel Klarheit lässt sich aus der Literatur nicht gewinnen. Bereits Dominicé (15 S. 749) und Häfelin (29 S. 572) haben das festgestellt. Nach Elazar, einem der bedeutendsten Forscher auf dem Gebiet bundesstaatlicher Systeme, ist kooperativer Föderalismus die strukturierte Zusammenarbeit (patterned sharing) aller Staatsebenen (19 S. 20, ähnlich zum Beispiel auch 34 S. 20, 38 S. 130, 41 S. 37, 49 S. 65). Aber er fährt gleich fort mit dem Hinweis, dass diese Zusammenarbeit – entgegen einer weitverbreiteten Meinung – für den amerikanischen Bundesstaat seit der Gründung charakteristisch sei. Und gleiches lässt sich auch für die Schweiz sagen (29 S. 574); ja wohl für jeden Bundesstaat. Denn wie immer man den Föderalismus und seine Verwirklichung im Bundesstaat definieren will (siehe dazu etwa Elazar 20 S. 202, Friedrich 21 S. 961 oder meinen Versuch in 23 S. 1 ff.), der Gedanke der Zusammenarbeit, des Zusammenwirkens, wird überall ausdrücklich oder stillschweigend vorausgesetzt.

Damit hat das Adjektiv aber keine Funktion mehr. Es sei denn die, eine besondere Intensität der Zusammenarbeit anzuzeigen. Worin drückt sich diese Intensität aus?

Einzelne denken hier an die verfassungsmässige Kompetenzverteilung. Extrem (und auch nicht ganz zutreffend) drückt das Ehringhaus für die Vereinigten Staaten so aus (18 S. 187): «Die Kompetenzen werden nicht mehr als Ausdruck einer ‹geteilten Souveränität›, das heisst als Anspruch der einen Ebene auf Respektierung ihrer ‹Sphäre› durch die andere gesehen. Sie haben heute die Bedeutung einer pragmatischen, nach den Problemen ad-hoc vorzunehmenden Aufgaben- und Arbeitsteilung.» – Auf unser Recht übertragen hiesse das, die verfassungsrechtliche Aufgabenteilung als disponibles Recht zu betrachten. Ein weiterer Sieg des Pragmatismus, Verfassungsänderung nicht mehr durch Volk und Stände, sondern durch Adjektive!

In eine andere Richtung der Intensivierung deutet allerdings bereits

das schon oben einmal erwähnte Troeger-Gutachten (36 S. 20f.): «Der kooperative Föderalismus ist ein aktives Staatsprinzip; er verwirklicht den Ausgleich zwischen einer klaren Aufgabenabgrenzung, ohne die eine Ordnung des Bundesstaates nicht denkbar ist, und der bundesstaatlichen Kräftekonzentration, die den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes gewährleistet. Eine solche Ordnung unseres Bundesstaates erfordert es, die bisherigen Formen der Zusammenarbeit durch die Schaffung neuer Institutionen aus bundesstaatlichem Geist zu verbessern.» Hier sehen wir die Hinwendung zum Institutionellen, die im deutschsprachigen Schrifttum viel stärker zum Ausdruck kommt als im amerikanischen (eine Parallele übrigens zum Unterschied zwischen den eher europäischen Strukturalisten und den eher amerikanischen Behavioristen in den politischen Wissenschaften).

Bei Häfelin hat das eine klare Formulierung gefunden (29 S. 572): «Als wissenschaftlich verwendbares Instrument will der Begriff des kooperativen Föderalismus alle Formen der Zusammenarbeit zwischen Gliedstaaten (Kantonen) oder zwischen Gliedstaaten (Kantonen) und Bund erfassen, wobei diese Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erfolgen oder aber durch eine Norm des Bundesrechtes besonders vorgesehen sein kann.» Ähnlich sieht es zum Beispiel auch Laufer (40 S. 164), während Hempel gerade hier, von der Leitidee der Demokratie her, mit seinem Angriff auf den kooperativen Föderalismus ansetzt (32 S. 221).

Kooperativer Föderalismus als Sammelbegriff für die Formen oder Institutionen der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Aus der doch reichlich verworrenen Diskussion um den kooperativen Föderalismus lässt sich so für den wissenschaftlichen Gebrauch immerhin ein Ordnungskriterium herausdestillieren. Und eine klarere Definition ist wahrscheinlich auch gar nicht möglich.

Aber ein Unbehagen bleibt. Die Wissenschaft hat von der Politik einen Begriff übernommen und ihn so geformt, dass ihr daraus ein Einteilungsmerkmal entstand, ein zwar nicht unbedingt notwendiges, aber ein doch recht brauchbares.

Und was hat sie der Politik dafür gegeben? Nichts!

Die Herausforderung an die Wissenschaft

Denn dem Politiker geht es ganz offensichtlich nicht darum, irgendwelche Zusammenhänge besser systematisieren zu können. Er will ein Ideal zum Ausdruck bringen. Eine Art von Föderalismus, die besser ist als die heutige. Bei der mehr zusammengearbeitet wird. Wo man den lokalen Eigennutz

zugunsten der Gesamtinteressen zurückstellt. Das ist ein Programm. Es ist kein klares Programm, aber es zeigt doch mehr oder weniger eine Marschrichtung.

Mangelnde Zusammenarbeit sehen wir auch heute noch fast täglich. So konnte man etwa am 29. Oktober 1974 in der «Neuen Zürcher Zeitung» unter dem Titel «Dringliche Massnahmen für die Raumplanung» lesen: «Die Koordination zwischen den Kantonen spielt ... noch nicht im gewünschten Mass. Vielfach bestehen sogar offene interkantonale Konflikte.»

Dieser Satz – es liessen sich viele ähnliche zitieren – müsste den Wissenschaftler eigentlich stutzig machen. Ist das Ziel des Föderalismus wirklich das Vermeiden von Konflikten? Es gibt offenbar regional unterschiedliche Entwicklungsvorstellungen. Weil wir einen föderalistisch organisierten Staat haben, können solche Vorstellungen von einer eigenen Machtbasis, dem Kanton her operieren und damit natürlich zuweilen zu Konflikten führen. Gehört das nicht mindestens *auch* zum Sinn des Föderalismus? Könnte man nicht geradezu sagen, der Föderalismus fördere die kleinen Konflikte, um das Entstehen grosser zu verhindern? Ich weiss nicht, ob man einen konfliktlosen Föderalismus nicht sogar als Beweis dafür ansehen müsste, dass er unnötig geworden ist.

Schneider meint dazu etwas ironisch (51 S. 19): «Rasche Querverbindungen, fugenloser Kunstbelag, genormte Fertigprodukte und rationalisierte – demnächst noch: automatisierte – Verfahrensabläufe sind dem durchschnittlichen Bundesbürger auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung ein Bedürfnis.»

Eine andere Feststellung zur Verwendung des kooperativen Föderalismus in der politischen Diskussion:

Vor einigen Jahren wies ich in einem Aufsatz (24 S. 129) darauf hin, dass das Konkordat über die Interkantonale Mobile Polizei verfassungswidrig sei, weil es dem Bundesrat nicht nur administrative, sondern auch politische Entscheide übertrage. Ich bekam daraufhin von Regierungen und Verwaltungen einige böse Worte zu hören, weil es mir nicht anstehe, mich gegen Konkordate, Paradebeispiele des kooperativen Föderalismus, auszusprechen.

Offensichtlich liegt auch hier eine Einengung des Blickwinkels vor. Kooperativer Föderalismus wird den Institutionen gleichgesetzt, in denen er zum Ausdruck kommen kann. Das Konkordat als eine dieser Einrichtungen wird so vom simplen Instrument, das es ist, fast zu einem Wert hochstilisiert.

Der Politiker schwankt also zwischen zwei Extremen. Auf der einen Seite eine Pfadfinderideologie: Alles wird gut gehen, wenn wir nur zu-

sammensitzen, ja nicht streiten und jeder dem andern hilft. Auf der andern Seite die Gleichsetzung der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit mit den Formen dieser Zusammenarbeit, das heisst die Verwendung des wissenschaftlichen Einteilungsbegriffs als Programmbegriff.

Es ist nun aber nicht die Aufgabe der Wissenschaft, dem Politiker einen brauchbareren Begriff des kooperativen Föderalismus zu verschaffen. Ich glaube im Gegenteil, dass man sich bis heute allzusehr von diesem Adjektiv hat faszinieren lassen.

Aufgabe der Wissenschaft ist zunächst einmal die Problemanalyse. Welches sind die Probleme, die mit einem kooperativen Föderalismus besser als mit Föderalismus allein gelöst werden sollen?

Und da werden wir wahrscheinlich sofort sehen, dass man dem Föderalismus vieles in die Schuhe schiebt, was mit ihm nur deshalb zu tun hat, weil in unserem Bundesstaat gewisse Sachen zufällig von den Kantonen und nicht vom Bund besorgt werden. Vor einigen Jahren empörte sich der «Blick» über den Zensurföderalismus. Ein Film war in einigen Kantonen verboten worden, in andern nicht. Was der Journalist offenbar wollte, war die Zulassung des Films überall, wohl kaum sein Verbot in der ganzen Schweiz. Die Kritik am Zensurföderalismus ging fehl; es war eine Kritik an der Zensur.

Nebenbei gesagt stellen wir hier aber auch noch etwas anderes fest. Beim Bestehenden sieht man vor allem die Mängel. Beim Gewünschten, hier bei der Zentralisierung, sieht man nur die Vorzüge. Die möglichen Mängel werden, zumeist mit grosser Naivität, als vermeidbar angesehen, sofern man sie überhaupt erkennt. (Dieser Vorbehalt ist auch bei den mit Begeisterung vorgebrachten Vorschlägen zur Institutionalisierung von Regionen angebracht.)

Zurück zur Problemanalyse.

Wir werden dabei auch erkennen, dass wir nicht einmal wissen, was Föderalismus ist. Ich meine jetzt nicht die Definition. Ich denke an den Sinn, die Ziele des Föderalismus. Wir praktizieren mit sichtlichem Erfolg – das zu sagen, lässt der Vergleich mit andern Staaten zu – ein System, von dem wir im besten Fall dumpf ahnen, welche Bestandteile wesentlich sind, in welchem Mass sie es sind und wieso.

Aber erst dann, wenn wir eine solche Auslegeordnung gemacht, den Innovationsspielraum erkannt haben, können wir daran gehen, Lösungsmodelle für die Probleme unseres Bundesstaats zu entwerfen. Die Überzeugung, mit der man zum Beispiel im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement bereits heute von der Notwendigkeit und Machbarkeit einer «neuen» Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen spricht, ist für mich manchmal etwas erstaunlich.

Wenn wir in dem soeben verwendeten Sinn der Politik sagen, was Föderalismus ist, dann geben wir ihr *die* Antwort auf das mit der Formel vom kooperativen Föderalismus gestellte Problem, die sie von der Wissenschaft erwarten darf.

Welche Wissenschaft?

Ich habe bis jetzt vom Föderalismus gesprochen, und von Wissenschaft. Dass damit nur eine Wissenschaft gemeint sein kann, nämlich die des Rechts, habe ich als selbstverständlich betrachtet. Föderalismus ist im deutschsprachigen Bereich eine Domäne der Staatsrechtler. Das besonders in der Schweiz. Nur ganz schüchtern wagen sich in letzter Zeit auch Politikwissenschaftler an diesen Gegenstand heran.

Dass von den Wissenschaften nur die juristische sich mit dem Föderalismus befasst, ist zwar historisch gesehen verständlich. Sachlich dagegen ist es nicht zwingend. Denn Föderalismus ist kein Rechtsbegriff. Föderalismus ist ein Organisationsprinzip. Allerdings eines, das für das Recht von besonderer Bedeutung ist.

Man müsste deshalb erwarten, dass auch andere Wissenschaften, etwa die Betriebswissenschaft oder die Nationalökonomie, etwas zum Föderalismus zu sagen haben. Oder dass der Jurist diese Wissenschaften für seine Probleme bezieht. Letzteres ist in einem nennenswerten Umfang bisher nicht geschehen.

Kürzlich sagte mir ein namhafter Schweizer Rechtsgelehrter, für ihn sei Föderalismus als Forschungsgegenstand uninteressant, denn ein grosser wissenschaftlicher Durchbruch sei hier nicht zu erwarten. Nun, man kann sich fragen, wieweit der grosse Durchbruch überhaupt Ziel der Forschung sein müsse. Aber auch ohne diesen Anspruch zu erheben, muss man doch bestätigen, dass die Föderalismuserkenntnisse der Rechtswissenschaft noch nicht sehr viel weiter sind als zur Zeit Montesquieus, Tocquevilles oder der *Federalist Papers*. Das gilt für die grossen Linien ebenso wie, besonders in der Schweiz, für die Details. Über das Konkordat, um wieder dieses Beispiel zu nehmen, sagen selbst neuere Dissertationen nicht mehr aus, als bereits bei Bolle (4) 1907 zu finden war.

Vielleicht ist das nicht zuletzt auf diese gewisse Sterilität zurückzuführen, mit der ein allgemeiner Begriff nur mit juristischen Methoden und unter juristischen Kriterien angegangen wird.

Dabei könnte der Jurist, wenn er über sein Fachgebiet hinaussähe, eine interessante Feststellung machen.

Seit einigen Jahren bahnt sich nämlich bei der Nationalökonomie etwas

an. Die politische Ökonomie befasst sich – im Ausland und in der Schweiz – mit dem Regionalismus. Da werden die räumlichen Auswirkungen von Infrastrukturleistungen, die sogenannten spillover-Effekte und Probleme der paretooptimalen Verteilung untersucht (zum Beispiel 25 S. 95; 47). Es werden, etwa in der Nordwestschweiz, Vorschläge für den regionalen Ausgleich zentral entstehender Kosten in Nodalregionen gemacht. Leitbilder entstehen für eine rationaler organisierte Schweiz der dezentralisierten Konzentration, die besser ver- und entsorgbar ist als die heutige (hier sind vor allem die Architekten und Landesplaner am Werk). Ein ganz neues Vokabularium, geeignet, die bisherigen Baumeister der beschaulichen Welt des dreistufigen Föderalismus in grosse Verwirrung zu stürzen.

Ja, man kann bereits wieder politische Ökonomen finden (zum Beispiel Ostrom 46), die entdecken, dass die bisherige, irrationale Organisation des Bundesstaates trotz allem die zweckmässigste sei, aber aus Gründen, die dem herkömmlich gebildeten Juristen völlig unvertraut sind.

Und nun das Seltsame: Auch viele dieser Nationalökonomien erkennen nicht, dass sie es hier mit dem gleichen Betrachtungsobjekt zu tun haben wie die Staatsrechtler, dass räumliche Eingriffe grundsätzliche Probleme des Rechts aufwerfen und dass vielleicht auch noch andere Kriterien als die der Wirtschaftstheorie angewendet werden müssten. Unter Umständen sogar, *horribile dictu*, neben rechtlichen solche der Politikwissenschaft, die ebenfalls dabei ist, zum gleichen Betrachtungsgegenstand eine eigene Sprache zu entwickeln, in der nach Konsensformeln gesucht, integriert, aggregiert, kumuliert und versäult wird (zum Beispiel 45; 54).

Ich sehe die Sache also anders als der Nationalökonom, der mir kürzlich sagte, er bejahe zwar die Notwendigkeit vermehrter Föderalismusforschung sehr, Regionalismusforschung werde dagegen bereits heute sehr eingehend betrieben. Ich sehe eigentlich den Unterschied nicht. Ich sehe nur die Unterschiede der Ausgangspunkte und der Methoden, was befruchtend, und des Fachjargons, was eher bedauerlich, aber kaum zu vermeiden ist.

Es ist unumgänglich, Föderalismusforschung interdisziplinär zu betreiben, soll sie zu praktisch verwertbaren Resultaten führen, die wirklich den Anspruch wissenschaftlicher Absicherung erheben können. Alles andere trägt wegen seiner Einseitigkeit die Gefahr des Dilettantismus in sich.

Welchen Wert hätte es etwa, die Formel von der gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen, die aus Deutschland entlehnt seit einiger Zeit in der schweizerischen Diskussion herumgeistert, nur vom juristischen, oder nur vom betriebswirtschaftlichen, oder nur vom politikwissenschaftlichen Gesichtspunkt her unter die Lupe zu nehmen?

Interdisziplinäres Gespräch also. Dabei sind noch zwei zusätzliche Dimensionen zu sehen.

Die eine ist beinahe selbstverständlich. Selbst wenn es um schweizerische Probleme geht, gibt es viele ausländische Erfahrungen, die zur Kenntnis genommen werden sollten. Natürlich kann es nicht darum gehen, die Probleme der Agglomeration Zürich etwa mit einem offenen Zweckverband genau nach dem Muster des Toronto Metropolitan Council zu lösen. Aber dieses kanadische Beispiel könnte doch anregend wirken. Und die Ergebnisse amerikanischer Untersuchungen über die Einstellung von Bevölkerung und Eliten zum Föderalismus lassen sich selbstverständlich nicht auf die Schweiz übertragen. Aber die dabei verwendeten Forschungsmethoden wären vielleicht auch für uns von Wert.

Die Diskussion über die Verteilung der Finanzquellen zwischen Bund und Kantonen, die in den nächsten Jahren wahrscheinlich noch intensiver als heute geführt wird, kann von der Analyse der deutschen und der österreichischen Erfahrungen zur Autonomie der Gliedstaaten im Steuerverbund nur profitieren.

Viele unserer Postulate sind andernorts bereits Tatsachen, deren Auswirkungen, mit der nötigen Vorsicht, Rückschlüsse auf das bei uns zu Erwartende erlauben. Der internationale Vergleich ist doch ein gewisser Ersatz für das dem Gesellschaftswissenschaftler meist unmögliche Experiment.

Die andere der beiden erwähnten Zusatzdimensionen für interdisziplinäre Forschung ist mindestens ebenso wichtig, wenn nicht noch wichtiger. Es handelt sich dabei um die Beteiligung von «Praktikern» an der Forschung, in unserm Fall also etwa von Politikern.

Wie jede Tätigkeit (13) ist – kybernetisch gesehen – auch das Forschen Sammeln und Verarbeiten von Informationen. Wenn wir zum Föderalismus praxisbezogene Forschung betreiben wollen – und der Praxisbezug ist, wie gezeigt, die in der Formel vom kooperativen Föderalismus enthaltene Herausforderung –, wenn wir also solche Forschung betreiben wollen, dann sind wir auch auf Information aus dem Praxisbereich angewiesen. Wir sollten wissen, wie sich die Dinge wirklich verhalten und welche Realisierungsprobleme aus Vorschlägen entstehen.

Der Politiker hat nämlich recht, wenn er der Forschung in den uns interessierenden Bereichen vorwirft, zu wenig wirklichkeitsnah zu sein. Jedenfalls dann, wenn eine Untersuchung in Postulaten mündet. Wen dafür die Hauptschuld trifft, mag hier allerdings offen bleiben.

Jedenfalls ist es eine Tatsache, dass bei uns der Zugang zu Informationen aus dem Praxisbereich viel schwieriger ist als zum Beispiel im anglo-amerikanischen Raum. Ohne diese Informationen kommen wir jedoch nicht durch, so dass keine andere Wahl bleibt als die, das Milizprinzip auch für die Forschung fruchtbar zu machen. Das heisst Leute, die sich von wissenschaftlicher Arbeit angesprochen fühlen, aus Regierung, Verwaltung

und Parlament in geregelter Form an einzelnen Untersuchungsprojekten zu beteiligen. Dabei handelt es sich in der Regel natürlich um qualifizierte Leute mit ehrfurchtgebietenden Terminkalendern. Die Erfahrung in andern Bereichen zeigt aber, dass es trotzdem nicht allzu schwierig ist, solche Mitarbeiter zu gewinnen, wenn das Thema interessant, die Belastung klar und die Projektdauer bestimmt sind.

Mit einer so konzipierten Forschung konnten wir bisher in der Schweiz erst wenig Erfahrung sammeln. Sie bringt einige Probleme, nicht zuletzt organisatorische, mit sich. Unlösbar oder auch nur allzu schwierig sind diese Probleme jedoch nicht.

Gelöst werden müssen sie, weil nur von einer solchen Zusammenarbeit und einer sauberen Problemanalyse befriedigende Antworten auf die mit den kooperativen und anderen Föderalisten aufgeworfenen Fragen zu erwarten sind.

Zitierte Literatur

- (1) Christa Altenstetter, *Der Föderalismus in Österreich*, Heidelberg 1969. – (2) J. Baumgartner, *Schweizerspiegel*, Zürich 1851. – (3) Karl Bilfinger, *Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*; in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 1/1924. – (4) Arnold Bolle, *Das interkantonale Recht, La Chaux-de-Fonds 1907*. – (5) Claude Bonnard, *Kooperativer Föderalismus*, Solothurn 1969. – (6) *Brockhaus Enzyklopädie*, Band 6, Wiesbaden 1968. – (7) *Commission on intergovernmental relations, Final report*, Washington 1955. – (8) *The Constitutional Convention, A new attempt at Australian constitutional review*, Canberra 1974. – (9) *Creative Federalism, Hearings before the Subcommittee on Intergovernmental Relations USS*, Washington 1967. – (10) *Creative Federalism, US Department of Agriculture*, Washington 1967. – (11) Bodo Dennewitz, *Der Föderalismus*, Hamburg 1947. – (12) Ernst Deuerlein, *Föderalismus*, München 1972. – (13) Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government*, New York 1967. – (14) *Dictionnaire Encyclopédique Quillet*, Paris 1969. – (15) Christian Dominicé, *Fédéralisme coopératif*, Basel 1969. – (16) Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism*, New York 1970. – (17) Henner Ehringhaus, *Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Frankfurt a. M. 1971. – (18) Daniel J. Elazar, *The Politics of American Federalism*, Lexington 1969. – (19) *Encyclopaedia Britannica*, Volume 7, Chicago 1974. – (20) *Encyclopaedia Universalis*, Volume 6, Paris 1970. – (21) *Föderalismushearings*, Zürich 1973. – (22) Max Frenkel, *Föderalismus*, in: *Schweizer Dokumentation für Politik und Wirtschaft*, Zweiter Band, Bern 1974. – (23) Max Frenkel, *Die Verfassungsmässigkeit von Art. 4/1a und 4/2 der Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen vom 28. März 1968 (IMP-Konkordat)*, insbesondere im Hinblick auf BV 7/2 letzter Satz; *Schweizerische Juristen-Zeitung* 1970. – (24) René L. Frey, *Infrastruktur*, 2. Auflage, Zürich 1972. – (25) *Grand Larousse Encyclopédique*, Volume 4, Paris 1961. – (26) Rolf Grawert, *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1967. – (27) Morton Grodzins, *Centralization and Decentralization in the American Federal System*; in: R. A. Goldwin ed., *A Nation of States*, 4th printing, Chicago 1966. –

- (29) Ulrich Häfelin, *Der kooperative Föderalismus in der Schweiz*, Basel 1969. – (30) S. A. H. Haqqi, *Union-State Relations in India*, Meerut 1967. – (31) Jürgen Harbich, *Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit*, Berlin 1965. – (32) Wieland Hempel, *Der demokratische Bundesstaat*, Berlin 1969. – (33) Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962. – (34) Ursula K. Hicks, *Federalism and Economic Growth in underdeveloped countries*, 2nd impression, London 1963. – (35) Ferdinand Kinsky, *Le Fédéralisme «intégral»: idéologie, utopie ou réalisme?* Paris. – (36) Kommission für die Finanzreform, *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1966. – (37) Herbert Krüger, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 21/1964. – (38) Renate Kunze, *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*, Stuttgart 1968. – (39) Heinz Laufer u. a., *Föderalismus*, München 1973. – (40) Heinz Laufer u. a., *Die Landesvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1974. – (41) Roscoe C. Martin, *The Cities and the Federal System*, 2nd printing, New York 1966. – (42) Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Mannheim 1973. – (43) Sobei Mogi, *The Problem of Federalism*, London 1931. – (44) *Der Neue Herder*, Band 2, Freiburg i. B. 1966. – (45) Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970. – (46) Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama 1973. – (47) Peter Pawlowsky, *Räumliche externe Effekte lokaler öffentlicher Leistungen im föderativen Staat*, Basel 1972. – (48) Publius – *The Journal of Federalism*, Volume 2, number 1, Philadelphia 1972. – (49) J. E. Richardson, *Patterns of Australian Federalism*, Canberra 1973. – (50) William H. Riker, *Federalism*, 3rd printing, Boston 1964. – (51) Hans Schneider, *Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 19/1961. – (52) Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy*, Toronto 1972. – (53) Jossif W. Stalin, *Der Marxismus und die nationale und koloniale Frage*, Dritte Auflage, Berlin 1955. – (54) Jürg Steiner, *Das politische System der Schweiz*, München 1971. – (55) K. C. Wheare, *Federal Government*, 4th Edition, London 1963.

Vortrag, gehalten am 7. November 1974 vor der «Gesellschaft Schweizer Monatshefte».