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

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 72 (1992)

Heft: 6

Artikel: Föderalismus als Begriff und Wirklichkeit : von der Vielfalt eines Ideals und seiner Darstellungsformen

Autor: Kühnhardt, Ludger

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-165035

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Ludger Kühnhardt

Föderalismus als Begriff und Wirklichkeit

Von der Vielfalt eines Ideals und seiner Darstellungsformen

Friedrich von Gagern, Anführer der badischen und hessisch-darmstädtischen Truppen im revolutionären Sturmjahr 1848, spitzte den Konflikt seiner Tage um die Gestalt des einigen Deutschland literarisch zu. Unter dem Titel *«Unitarier und Föderalisten»* verfasste er 1825 einen Dialog, in dem der Föderalist skeptisch fragte: *«Und welche grossen Vorteile hoffen Sie denn von dieser Einheit?»* Der Unitarier, der mehr wollte als nur den Deutschen Bund des Wiener Kongresses, erwiderte: *«Vor allem Ehre, Macht und Ansehen der Nation*[1]*»* Tempora mutantur. Heute geht es um Freiheit, um Selbstbestimmung und um ein friedliches Zusammenleben unter den anderen Völkern Europas.

Im 19. Jahrhundert hatte der Begriff des Föderalismus nicht unbedingt einen guten Klang. Viele meinten allzu Unterschiedliches, ja Gegensätzliches, wenn sie «föderal» sagten. Mit der Bundesstaatsentwicklung und ihren Wellen von der Paulskirche über das Kaiserreich bis zu Weimarer Republik geriet die Föderalismus-Idee geradezu ins Abseits, ja konnte diskreditiert werden. Heute ist manche Unsicherheit gewichen, doch geblieben ist der Gegensatz von «föderal» und «unitarisch». Allerdings handelt es sich bei diesen Begriffen nicht um primär staatsrechtliche, sondern um politische und soziale Kategorien: Sie beschreiben die gegenläufigen Gestaltungsformen des Bundesstaates. In der politikwissenschaftlichen Theorie wird Föderalismus näherhin als *«ein Struktur- und Organisationsprinzip zur inneren Ordnung eines politischen Systems*[2]*»* bezeichnet, welches auf einer gewissen Homogenität unter seinen Mitgliedern beruht, durch eine politische Willensentscheidung zweckrational begründet und durch den Willen zur Einheit bei Anerkennung der Staatsqualität seiner Glieder normiert wird. Der *«Bundesstaat als Rechtsbegriff*[3]*»* gilt heute als eine Bedingung für die Verwirklichung des föderalen Prinzips.

Föderale Aufbruchstimmung in Ostdeutschland

Im Zuge der Einheit Deutschlands ist eine neue föderale Aufbruchstimmung entstanden. Mit dem Ende der SED-Parteidiktatur ist in Ostdeutschland auch der Stern des staatlichen Zentralismus untergegangen. Schon bald nach Ausbruch der *«friedlichen Revolution»* war der Ruf nach einer raschen

Wiedereinführung der Länder laut geworden, die durch die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) zwar 1946 geschaffen worden waren, alsbald aber dem Zentralismus der Einparteidiktatur und ihres monolithischen Staatsverständnisses weichen mussten: Am 23. Juli 1952 hatte die DDR-Regierung das *«Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweisen der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik»* erlassen. Hinter dem euphemistischen Titel verbarg sich die Zwangsforderung zur Selbstauflösung. Die Länder mussten Bezirke gründen und diesen ihre Kompetenzen übertragen. De jure wurden die Länder nie aufgelöst, aber in den Verfassungen der DDR von 1968 und 1974 wurden sie schlichtweg nicht mehr erwähnt.

Bei den Diskussionen in Ostdeutschland über die Wiederbelebung der Länder waren im wesentlichen drei Argumentationsebenen massgeblich, die freilich wechselseitig verwoben wurden:

- die historischen Begründungen verwiesen auf die föderalistischen Traditionen in Deutschland;
- die emotionalen Begründungen sahen die Wiedererrichtung der Länder als Bruch mit der künstlich aufoktroyierten «DDR-Identität» und als Ausdruck eines freien Heimat- und Nationalgefühls;
- die politischen Begründungen verwiesen auf die gebotene Zerschlagung der SED-Apparate und auf die Funktionen neuer Länder beim Aufbau eines freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens.

Die friedliche Revolution von 1989 kehrte die Verhältnisse wieder um. Geradezu im klassischen Sinne des Revolutionsbegriffes – der revolvierenden Rückkehr an den Ort ursprünglicher Freiheit [4] – wurde rasch der Ruf nach einer Wiedereinführung der Länder laut.

Am 14. Oktober 1990, zwei Wochen nach Vollzug der staatlichen Einheit Deutschlands, war es soweit: erstmals fanden wieder freie, allgemeine und gleiche Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen statt. Mit der Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990 wurde auch das Abgeordnetenhaus des Landes Berlin neu und frei gewählt. Schon am 9. November 1990 hatten sich die 16 Ministerpräsidenten im Rahmen des Bundesrates erstmals seit der gescheiterten Münchner Konferenz vom 6. Juni 1947 in Berlin wieder zu einer Sitzung treffen können. In den neu-alten Bundesländern ist mit dem Aufbau landespolitischer Strukturen begonnen worden. Damit soll eine neue Legitimation staatlichen Handelns gefunden werden, nicht weniger wie dies nach 1949 im Westen Deutschlands der Fall war. *Wilhelm Röpke,* skeptisch gegenüber jedem Staatengebilde, sprach damals von einer *«Dezentralisation des Misstrauens gegenüber der unpersönlichen Kollektivität der natürlichen Stufenfolge von unten nach oben* [5]*».* Im Laufe der Jahre verbreitete sich in der Bundesrepublik indessen immer stärker ein unitarischer Zug, nicht

zuletzt aufgrund des in Artikel 72,3 des Grundgesetzes angelegten Ziels, demzufolge die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Land sichergestellt werden müsse.

Schon 1962 hatte der Staatsrechtler *Konrad Hesse* den Begriff des «unitarischen Bundesstaates» geprägt, um damit die Ausdehnung der Bundeskompetenzen zu benennen [6]. In den siebziger Jahren deuteten der Politikwissenschaftler *Fritz Scharpf* und andere die nach Artikel 91 des Grundgesetzes anschwellenden Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben als «Politikverflechtung [7]». Der Historiker *Thomas Nipperdey* kam schliesslich zu Beginn der achtziger Jahre in einer Darstellung der geschichtlichen Bedeutung des Föderalismus für die Deutschen zu der nüchternen Bilanz: *«Die Bundesrepublik ist seit 1949 unitarischer geworden... Die Gesetzgebung hat sich immer mehr, und anders als die Verfassungsgeber wohl meinten, auf den Bund verlagert... Primär wird die Funktionsfähigkeit. Der traditionelle Föderalismus tendiert dahin, sich in einen funktionalen Föderalismus zu verwandeln [8].»*

Kann dieser Entwicklung durch die Erweiterung des Föderalismus im vereinten Deutschland entgegengewirkt werden?

Indizien mögen dafür sprechen: So hatten die alten Länder im Westen Deutschlands alsbald – sekundiert von Staatsrechtslehrern – ihre Stimme erhoben, um bei den Staatsverträgen und den anderen Schritten zur Vereinigung Deutschlands mitzureden [9]. Der neue, erweiterte Bundesrat hat begonnen, auf seine verfassungsrechtliche Rolle hinzuweisen. Er wird sein Gewicht auf die politische Waagschale zu legen wissen [10].

Zweifellos stellt der zweigliedrige deutsche Bundesstaat nach der Vereinigung mehr dar als eine geographische Erweiterung der alten Bundesrepublik, auch wenn deren Name erhalten bleibt. Probleme werden beispielsweise im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 des Grundgesetzes zu gewärtigen sein. Dabei geht es um den Willen zur und die Einsicht in die gebotene Solidarität unter den Ländern, ja unter allen Deutschen. Entscheidender aber noch könnte sich eine Ambivalenz zwischen dem Föderalismusgedanken und dem Grundgesetzziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auswirken. Muss der Neuaufbau in den ostdeutschen Bundesländern nicht geradezu zwangsläufig zu starken und über einige Jahre anhaltenden Bundesinterventionen führen? Was im Sinne der Unterstützung gemeint ist, kann mit Auswirkungen auf den ostdeutschen Föderalismus verbunden sein, wie dies auch im Westen Deutschlands erfahren wurde: in Richtung einer Fortsetzung des unitarischen Zuges und damit, so paradox es klingen mag, eines schwachen Föderalismus zum Wohle der neuen Länder. Diese werden sich politisch dagegen zur Wehr setzen, wird aber ihr finanzieller Spielraum dem neuen Selbstbewusstsein und Eigenwillen entsprechen können? Darin zeigt sich, dass der Föderalis-

mus ein historischer, immer wieder Wandlungen unterworfener Begriff ist, der keineswegs eindeutig und statisch über die Zeiten hinweg bestehen kann. Dies bestätigt sich im Blick auf seine ideengeschichtlichen Wurzeln.

Ideengeschichtliche Wurzeln

Dabei ist die Betrachtung der Antike zunächst weniger klärend und orientierend, als dies für andere Topoi der Ideengeschichte – namentlich für den Begriff der Polis und jenen der Demokratie– gelten kann. Etymologisch gibt der lateinisch-römische Begriff *«foedus, foederis»* die Richtung: Bund, Bündnis. Die im Imperium Romanum als bündnisfähig anerkannten Stammeseinheiten hiessen *«foederati»*. Umstritten ist unter Historikern geblieben, ob die griechisch-hellenistische Zeit bereits den Bundesstaat gekannt hat. Einige verstehen den Achäischen und den Ätolischen Bund des 3. vorchristlichen Jahrhunderts in diesem Sinne, als *«Koinon»* mit der Doppelstruktur von Bundesversammlung *(synkletos)* und Bundesrat *(synodos)*. *Hermann Bengtson* sprach beiden Zusammenschlüssen staatenbündischen Charakter zu [11]. Andere äusserten sich noch zurückhaltender: In einer französischen ideengeschichtlichen Arbeit werden der Achäische und der Ätolische Bund einzig als Ergebnis der Teilung von Stämmen im Zuge der Sesshaftwerdung gedeutet [12]. Teilung oder Zusammenschluss – beides ist im Föderalismus in der Tat angelegt, und was im Blick auf die Antike bleibt, ist vor allem die Erkenntnis, dass das bündische Prinzip Griechen wie Römern bereits bekannt gewesen ist.

Auf der Suche nach Spuren des Föderalismus im Mittelalter stösst man auf die Kernfrage des Verhältnisses von Einheit und Vielfalt bei jenen organischen Auffassungen, die das Gemeinwesen insgesamt – von der Familie über die Stände bis hin zum Staat und seinen Institutionen – stufenartig gliederten und im Prinzip bis zum Beweis des Gegenteils den Vorrang der jeweils kleineren Einheit dachten [13]. *Thomas von Aquin, Dante Alighieri* oder *Engelbert von Admont* (1250–1331) sind zu nennen; mit anderen Denkern des 13. und 14. Jahrhunderts beschrieb Engelbert den Kaiser als zuständig für die Verwirklichung der allgemeinen Glückseligkeit, die Staaten als verantwortlich für die Erfüllung der Glückserwartungen der einzelnen Völker. Im organisatorischen Denken der Scholastik und der Frührenaissance verbanden sich staatsrechtliche Überlegungen mit der Wiederentdeckung des einzelnen und mit den gesellschaftlichen, ja auch ökonomischen Dimensionen des föderalen Prinzips.

Die alte Schweizer Eidgenossenschaft, der Form nach 1291 als Landfriedensbündnis konstituiert, entsprach eher einer Konföderation des Gewissens, einer zunächst losen Vereinigung unterhalb dessen, was heute als

Staatenbund bezeichnet werden würde; der Schweizer Historiker *Richard Feller* sprach von einem «Bundesverein [14]». Die Idee des Föderalismus erhielt erst im Gefolge der Föderaltheologie und ihrer Einflüsse im 16. Jahrhundert eine neue, qualitativ bedeutsame Dimension. In den innerreformatorischen Auseinandersetzungen zwischen Zwingli und Melanchthon einerseits und mit den Wiedertäufern andererseits gewann die Frage nach dem Taufbund eine Schlüsselstellung. Die Zürcher Föderaltheologie zumal sah die universale Bundesidee als Gesetz und Verheissung: als Bund Gottes mit den Menschen und als Ausdruck des heilsgeschichtlichen Kontinuums vom Alten zum Neuen Testament. In ihrer säkularisierten Form wurde die Bundesidee zu einem konstitutiven Teil des politischen Denkens.

Der aus Günzburg stammende Franziskaner Johannes Eberlin, der sich 1521 der reformatorischen Bewegung anschloss, publizierte im gleichen Jahr seinen utopischen Staatsroman «Die 15 Bundesgenossen», in dem er föderative und subsidiäre Gedanken hinsichtlich der Stellung der Vogteien und Gemeinden aufeinander bezog. Bezeichnenderweise übersetzte *Eberlin* als erster die «Germania» des *Tacitus* in die deutsche Sprache mit ihrer klassischen Darstellung eines einheitlichen Raumes und seiner stammesmässigen Vielfalt, wie sie für «Germania omnis» charakteristisch war.

Die entscheidende Systematisierung der Föderalismus-Idee und ihre Verbreitung in Deutschland gelang *Johannes Althusius* (1557–1638). Seitdem *Otto von Gierke* ihn mit einer Studie von 1880 wiederentdeckt hat, ist seine Bedeutung für die Ideengeschichte zunehmend anerkannt worden, wenngleich nicht unumstritten geblieben [15]. In seinem Hauptwerk «Politica methodice digesta» (1603) entwickelte Althusius ein *«System föderativer Auffassungen* [16]». Sein Denken war Ausdruck einer klaren Absage an die konzentrierte, zentralisierte Souveränitätsauffassung, wie sie bei *Jean Bodin* (De la république, 1576) ihre ausgeprägteste Formel gefunden hatte. Althusius stellte ihm den Gedanken eines gegliederten Gesellschaftskörpers entgegen, den er als *«consociacio»* verstand. Die Staatsbürger galten ihm als *«symbiodici»*.

Die öffentliche Ordnung wurde bei Althusius konsequent von unten nach oben aufgebaut und den kleineren Einheiten nicht nur Respekt, sondern Vorrang dort bezeugt, wo sie aus eigener Kraft die Gestaltung der sie betreffenden Aufgaben zu meistern in der Lage seien. Der Gesamtstaat werde erst durch die Mittel ermöglicht, die seine Glieder einbringen. Ausschliessliche Souveränität gründe nicht in der Zentralmacht, sondern Souveränität verteile sich auf alle Glieder des Bundes, gewinne von ihnen her Kraft und Legitimation. Weiterentwickelt und politisch ausgefeilt wurde die Föderalismus-Idee in der Bundesstaats-Formel des hannoverschen Geheimen Rates und Vizekanzlers *Ludolph Hugo* (1630–1704). In seiner «Dissertatio de statu regionum Germaniae» von 1661 führte er den Begriff des

zusammengesetzten Bundesstaates ein [17]. Föderalismus und der Bundesstaat als sein staatsrechtlicher Anker wurden aufeinander bezogen. Hugo unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat auf der Grundlage des Vergleiches historischer Erfahrungen – vom Achäischen Bund bis hin zur Struktur der deutschen Territorialstaaten seiner Zeit. Im Staatenbund würden die Mitglieder ihre Souveränität und Unabhängigkeit beibehalten; im Bundesstaat werde die Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und den Einzelstaaten aufgeteilt. Mit Hugos bundesstaatlicher Deutung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation als Zwischenform zwischen Einzelstaat und Staatenverein wurde die bis dahin gültige Auffassung angegriffen, es könne nur Staaten oder Staatenvereine geben. Hugos Gedanken wurden abgewehrt mit den gängigen Argumenten Jean Bodins oder auch *Thomas Hobbes*': Zur Erhaltung des Friedens seien die Souveränität und Einheit der Staatsgewalt unteilbar.

Pragmatische Kombination von Einheit und Vielfalt in den USA

Die Quadratur des Kreises – ein Staat, der in sich mehrere Staaten enthält – gelang theoretisch wie praktisch im Zeichen jenes Pragmatismus, der die amerikanische Ideengeschichte prägt und sich gerade in den USA immer wieder in der konkreten politischen Aufgabe bewährt hat und bewährt. Dort wurde nicht nach den Finessen des Begriffs staatlicher Mehrstufigkeit gefragt, sondern nach den notwendigen Funktionen und Umständen der Macht, um Einheit und Vielfalt, Integration und Autonomie zu bewahren und die Staaten der amerikanischen Nation zusammenzuführen [18].

Als freie Menschen waren die Pilgerväter und alle anderen weissen Kolonisten nach Nordamerika gekommen, und freie Menschen wollten sie bleiben. Jede Kolonie gab sich ihre eigene Verfassung und lebte aus ihrem eigenen Selbstverständnis. Es war ein Weg der Umwege, bis 1781 endlich die Konföderation der Vereinigten Staaten mit der ersten Konföderationsverfassung auf amerikanischem Boden entstehen konnte. Im Kongress hatte sie zwar ein Organ mit Hoheitsrechten für auswärtige Angelegenheiten, doch nach dem Ende des Unabhängigkeitskrieges 1783 wurde dieser immer handlungsunfähiger: Viele Einzelstaaten kamen ihren Beitragszahlungen zur gemeinsamen Bundeskasse nicht termingerecht nach, und die Wirtschafts- und Handelsprobleme der Neuen Welt bedurften immer offensichtlicher zentraler Regelungen, vor allem zentraler Steuererhebungen, die über Postmarken der Konföderation hinausgehen mussten.

1787 berief der Kongress eine Staatenvertretung nach Philadelphia ein, um die Konföderation neu zu organisieren. Ziel war die Durchsetzung einer stärkeren Zentralgewalt mittels einer neuen Verfassung. Die Anhänger

dieser Richtung – die Federalists – standen den Anti-Federalists gegenüber, die gegen eine bundesstaatliche Weiterentwicklung der Konföderation Sturm liefen. Dies geschah nicht zuletzt in New York, wo man besonders sensibel auf seine Unabhängigkeit bedacht war. Gerade hier nun traten die publizistischen Protagonisten der Bundesstaatsidee auf den Plan: *Alexander Hamilton,* später unter Präsident *Washington* Finanzminister der USA, *John Jay,* unter der neuen Verfassung Vorsitzender des Obersten Gerichtshofes, und *James Madison,* als Nachfolger *Jeffersons* von 1809 bis 1817 vierter Präsident der Vereinigten Staaten. Unter dem Pseudonym *Publius* – gemeint war *Publius Valerius Poplicola,* dessen Lebensbild als Konsul und Retter der Römischen Republik von *Plutarch* überliefert worden ist – veröffentlichten die drei zwischen Oktober 1787 und August 1788 85 Artikel in New Yorker Zeitungen, um für die institutionelle Verdichtung der amerikanischen Nation zu einem Bundesstaat föderaler Art zu werben [19].

Ihre Beiträge gehören in die Kategorie der politischen Publizistik: wenig systematisch, essayistisch, teilweise weitschweifig, aber wirkungsvoll. Ihr unmittelbarer Effekt mochte dürftig sein, denn New Yorks Konvent wählte, wenngleich auch nur knapp, antiföderalistisch (dennoch wurde die Stadt später erste Kapitale des Bundesstaates). Die intellektuelle und verfassungspolitische Langzeitwirkung aber erhob die *«Federalist Papers»*, wie die Artikelsammlung bald genannt wurde, zu kanonischem Rang im Selbstbild des amerikanischen politischen Denkens. Die *«Federalist Papers»* thematisieren einen breiten Strauss von Fragen, die auf dem Weg zu einem amerikanischen Bundesstaat bedenkenswert, ja notwendig erscheinen mussten. Immer wieder zitiert – ob auch gelesen? – wird *«Federalist No. 10»*. In bezug auf die Frage des föderalen Bundesstaates selbst erweist sich indessen das von James Madison verfasste *«Federalist Paper No. 39»* am tiefgründigsten. Madison analysierte die Ausdehnung und die Funktionen der Macht, die in einer neuen, bundesstaatlichen Verfassung der Föderation zuerkannt werden sollte. Entscheidend bleibe, dass jeder Staat, der die Verfassung ratifiziere, dies als souveräner unabhängiger Körper tue, gebunden nur an den eigenen Willen: *«In this relation, the new Constitution will, if established, be a federal and not a national constitution* [20].*»*

Die künftige Verfassung der USA werde eine Mischung aus nationalen, das heisst zentralstaatlichen, und föderalen, das heisst bundesstaatlichen Elementen umfassen: die Grundlagen seien föderal, die Quellen der Regierungsautorität teilweise föderal, teilweise national, die Exekution der Regierungsmacht sei national und der Weg, um Verfassungsänderungen *(amendments)* einzuleiten, sei weder vollständig föderal noch vollständig national. Aus der amerikanischen Erfahrung mag man folgern, dass erst die Verteidigung der Bundesstaatsmitglieder gegenüber Bedrohungen den Prozess der Föderalisierung voranzutreiben vermochte. Aber nur in Verbin-

dung mit dem unbedingten Willen zur Freiheit wurde jene amerikanische Verfassung von 1787 zustandegebracht, von deren lebendiger Struktur Europa im 19. Jahrhundert erstmals durch *Alexis de Toqueville* Kunde erhielt, und die bis heute zum politischen Glaubensbekenntnis in den USA gehört [21].

Mischsysteme föderaler Zusammenarbeit

Bemerkenswert im Vergleich zwischen der Entstehung des amerikanischen Bundesstaates, des ersten modernen Staatstypus dieser Art, und – um einen grossen Sprung zu machen – der Einführung von Ländern auf dem Gebiet der früheren DDR ist, dass die Beziehung von Zentralgewalt und Einzelstaatlichkeit gewissermassen gegenläufige Wege nahm. Während in den USA Föderalismus hiess, einen Bundesstaat durch Staatenzusammenschluss herzustellen, stand in Ostdeutschland die Zerschlagung des Zentralstaates und die dezentralisierende Rückführung politischer Entscheidungsmacht in die neuzubildenden Strukturen eines rechtsstaatlichen, föderalen Bundesstaates auf der Tagesordnung.

Von zwei so unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Betrachtungswinkeln dennoch zum gleichen Ziel gelangen zu wollen – dies gibt Zeugnis von der inneren Dynamik und Offenheit des Föderalismus-Begriffs. Dass auch im vereinten Deutschland das Ringen zwischen den föderalen und den unitarischen Polen des Bundesstaates anhalten wird, steht nach allen Erfahrungen mit der Bonner Demokratie zu vermuten.

Auch der künftige amerikanische Bundesstaat ist seit den Tagen seiner Verkündigung nicht von jener Tendenz zur Unitarisierung verschont geblieben, wie sie Ausdruck der zunehmenden Gestaltungsaufgaben und wohlfahrtsstaatlichen Interventionsmechanismen des modernen Staates geworden ist. *Dual federalism, cooperative federalism, new federalism* – dies sind Stichworte aus der politischen und politikwissenschaftlichen Diskussion in den Vereinigten Staaten der letzten Jahre und Jahrzehnte [22]. In einem Mischsystem sind indessen vielfältige inoffizielle und verfassungsmässig nicht festgelegte Formen der föderalen Zusammenarbeit und dezentralen Koordination bewahrt worden, einschliesslich der Möglichkeit sogenannter Interstate Compacts, Verträgen zwischen einzelnen Bundesstaaten.

Der Föderalismus-Begriff ist nicht vor grundsätzlichen Problematisierungen gefeit geblieben. Am fundamentalsten war wohl jener Ansatz der Kritik, der Gegensätze, wenn nicht sogar Unvereinbarkeiten zwischen Föderalismus und Demokratie zu konstruieren suchte. Möglich konnte dieser auf den ersten Blick überraschende Vorwurf indessen nur dort werden, wo eine überdehnte Definition beider Begriffe zugrunde gelegt wurde: wo der Föderalismus als eine Methode gesehen wurde, den Willen des Volkssouve-

räns durch die Mitsprache von Einzelgliedern bei der Entscheidungskompetenz des Bundes zu unterlaufen und auszuhöhlen; und wo Demokratie im Sinne der Vorstellungswelt der Französischen Revolution als nationale Demokratie einer «République une et indivisible» aufgefasst wurde, die keine Gewaltenteilung durch anderweitige, gewissermassen nachgeordnete Ebenen des Staatsaufbaus dulden könne.

Antinomien des Föderalismus zwischen Demokratie und Nation

In diesem Sinne geriet der Föderalismus beispielsweise in *Carl Schmitts* «Verfassungslehre» von 1929 ins Feuer der Kritik. Dort ruft er die *«homogene Einheit des Volkes»* an, die in der natürlichen Entwicklung der Demokratie liege und die dem *«Schwebezustand des Nebeneinanderbestehens von Bund und politisch-selbständigen Gliedstaaten»* mit Recht eines Naturgesetzes zugunsten *«einer durchgängigen Einheit»* ein Ende bereiten werde [23]. Mit seinem nationalstaatlichen Monismus legte Schmitt nicht nur die Axt an das föderale Prinzip, sondern in der letzten Konsequenz nicht weniger an den gewaltenteiligen Charakter der Demokratie. Sub specie libertatis ergänzen und bereichern sich föderale und demokratische Gedanken wechselseitig. Das Plädoyer für diese Sichtweise muss die machthemmenden Wirkungen und die ordnenden Funktionen des Föderalismus anführen: Im föderalen Bundesstaat Bonner Zuschnitts werden Opposition und Gewaltenteilung durch die Länderexistenz nicht nur horizontal, sondern über die Mitgestaltungsrechte der Länder im Bundesrat auch vertikal gefördert.

Gewiss zutreffend ist der Einwand, der Föderalismus erhöhe die Komplexität eines politischen Systems. Mit Argumenten gegen seine Wirkweise indessen auf einen demokratieschwächenden oder sogar demokratieunterlaufenden Zug des Föderalismus zu schliessen, erscheint wenig überzeugend [24]. Friktionen mögen nicht auszuschliessen sein. Als *Wilhelm Grewe* 1948 von *«Antinomien des Föderalismus»* sprach, wollte er mit Blick auf die Weimarer Erfahrungen vor der parteipolitischen Instrumentalisierung der Länderbefugnisse zum Schaden der Kompetenzen des Bundes warnen [25]. Diese Argumentation liesse sich indessen – zumal vor dem Hintergrund der Erfahrungen von vier Jahrzehnten Bundesrepublik Deutschland – genau umkehren: die Erweiterung der Mitgestaltungsmöglichkeiten erhöht den Zwang zum Kompromiss zwischen Ländern mit unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheit, fördert damit die Anerkennung des politischen Systems an sich und lockert die starre innere Ordnung der Parteien. Sie sehen sich auf einmal den rationalisierenden Wirkungen einer Situation gegenüber, in der ein Denken in Bundes- beziehungsweise Länderkategorien die starre parteipolitische Fixierung zerbrechen lässt. Damit wird die Kompetenz zur Problemlösung gewiss erhöht. In diesem Sinne ist der Föderalismus auch

nach der Vereinigung Deutschlands nicht nur verfassungsgewollt, sondern auch politisch unverzichtbar [26].

Das entscheidende Argument für die Nähe von Demokratie und Föderalismus übermittelte dabei weniger die politische Theorie als die lebendige Wirklichkeit: Es konnte kein Zufall sein, dass in der ehemaligen DDR der Ruf nach Demokratie und jener nach Föderalismus nahezu gleichzeitig erhoben worden sind. Indem Demokratie wie Föderalismus die politischen Teilhabemöglichkeiten fördern, steigern sie die Chancen eines politischen Systems, von der Bevölkerung auch tatsächlich angenommen zu werden. Auf dem Weg zur deutschen Einheit stellte sich der Föderalismusgedanke in Ostdeutschland in den Dienst von Demokratie und Nation.

[1] Nach Ernst Deuerlein, Föderalismus, Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1972, Seite 74. – [2] Heinz Laufer, Föderalismus, in: Wolfgang W. Nickel (Hg.), Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1983, Seite 145. – [3] Hans Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920. – [4] Vgl. Karl Griewank, Der neuzeitliche Revolutionsbegriff, Frankfurt 1969. – [5] Zitiert bei Ernst Deuerlein, Föderalismus, a.a.O., Seite 246. – [6] Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962. – [7] Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung – Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976. – [8] Thomas Nipperdey, Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: Derselbe, Nachdenken über die deutsche Geschichte, München 1986, Seite 101 ff. – [9] Vgl. Walter Schmitt-Glaeser, Die Stellung der Bundesländer bei einer Vereinigung Deutschlands, Berlin 1990. – [10] Vgl. das Plädoyer von Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV., Karlsruhe 1990, Seite 517 ff., vor allem Seite 688 ff. – [11] Hermann Bengtson, Griechische Geschichte. Von den Anfängen bis in die römische Kaiserzeit, München 1979, Seite 385. – [12] Bernard Voyenne, Histoire de l'idée fédéraliste, Paris 1976. – [13] Wir folgen Ernst Deuerlein, Föderalismus, a.a.O., Seite 22 ff. – [14] Zitiert ebenda, Seite 30. – [15] Otto von Gierke, Johannes Althusius und die Entwicklung naturrechtlicher Staatstheorien, Breslau 1880, Aalen 1968 (6. Auflage). – [16] Ernst Deuerlein, Föderalismus, a.a.O., Seite 35; vgl. Johannes Althusius, Politica methodice digesta, deutsche Teilübersetzung in: Erik Wolf, Quellenbuch zur Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft, Frankfurt 1949, Seite 102 ff. – [17] Vgl. Ernst Deuerlein, Föderalismus, a.a.O., Seite 39 ff. – [18] Vgl. Daniel J. Boorstin, The Américans. The national experience, New York 1965. Samuel P. Huntington, American politics. The promise of disharmony, Cambridge, Mass. 1981. – [19] Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, The Federalist Papers, with an introduction by Clinton Rossiter, New York 1961. – [20] Federalist No. 39, zitiert ebenda, Seite 244. – [21] Alexis de Toqueville, De la démocratie en Amerique, Erstausgabe 1835/1840, deutsch: Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart 1985. – [22] Vgl. Wolfgang Welz, Präsidentielles Regierungssystem und bundesstaatliche Ordnung. Zur Reorganisation und Politisierung des föderativen Systems in der Ära Reagan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/88, 28. Oktober 1988, Seite 3 ff. – [23] Carl Schmitt, Verfassungslehre, Berlin 1954 (3. Auflage), Seite 388. – [24] Vgl. Josef Isensee, Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 115. Band, Heft 2, Juni 1990, Seite 248 ff. – [25] Wilhelm Grewe, Antinomien des Föderalismus, in: Recht der Zeit, Heft 3/1948, Seite 3 ff. Vgl. auch: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, in: Festschrift für Fritz Schäfer, Opladen 1980, Seite 182 ff. – [26] So Walter Schmitt-Glaeser, Die Stellung der Bundesländer bei einer Vereinigung Deutschlands, a.a.O., Seite 49.