

Franz Fallend

# Vielfältiger Föderalismus

## Ausgewählte Föderationen im Vergleich

Unter „Föderalismus“ versteht man, auf den allgemeinsten Nenner gebracht, ein gesellschaftliches Organisationsprinzip, das eine dauernde institutionelle Verbindung von autonomen, eigenverantwortlichen Gruppierungen zu größeren, durch gemeinsame Ziele verbundenen Einheiten bewirkt.<sup>1</sup> Die föderale Konstruktion wird gewählt, um mehrere Identitäten im Rahmen einer Union miteinander zu verbinden, zu bewahren und zu fördern. Der Bundesstaat ist die staatsrechtliche Konkretisierung des Föderalismus.<sup>2</sup> Im Folgenden wird jedoch stattdessen im Einklang mit der angloamerikanischen Literatur der Begriff der Föderation (federation) verwendet, um die mit dem Begriff des Bundesstaates häufig einhergehende Verengung des Blicks auf lediglich territoriale Gliederungen zu vermeiden.<sup>3</sup>

**Die föderale  
Konstruktion  
verbindet  
Identitäten**

Föderationen weisen folgende charakteristische Merkmale auf:<sup>4</sup>

- ▶ (mindestens) zwei Regierungsebenen, die einander nicht untergeordnet sind und die ihre Regierungsbefugnisse unmittelbar gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ausüben, von denen ihre Organe auch gewählt werden;
- ▶ die verfassungsrechtliche Aufteilung der legislativen (gesetzgebenden) und exekutiven (vollziehenden) Kompetenzen sowie der Besteuerungsrechte auf die Regierungsebenen, wobei allen Ebenen autonome Handlungsfelder zugestanden werden müssen;
- ▶ die Repräsentation regionaler Standpunkte innerhalb der zentralstaatlichen Institutionen (meist in Gestalt einer „zweiten Kammer“ des nationalen Parlaments);
- ▶ eine geschriebene, von keiner Regierungsebene einseitig abänderbare Verfassung (im Gegensatz zu einheitsstaatlichen Systemen können daher sub-nationale Regierungsebenen in föderativen Systemen von der zentralen Regierungsebene nicht eigenmächtig begründet, verändert oder wieder aufgelöst werden);
- ▶ einen „Schiedsrichter“ für Konflikte zwischen den Regierungsebenen (in Gestalt von

- Gerichten oder durch Referenden); und schließlich
- ▶ Verfahren oder Einrichtungen der Zusammenarbeit in Angelegenheiten mit geteilten oder überlappenden Zuständigkeiten.

Derzeit erfüllen 24 Staaten die genannten Kriterien und können damit (unabhängig davon, ob ihre Verfassungen sie ausdrücklich als solche bezeichnen) als Föderationen klassifiziert werden.<sup>5</sup> Ronald L. Watts zählt dazu folgende Staaten:<sup>6</sup>

- ▶ in Europa: Belgien, Deutschland, Jugoslawien, Österreich, Spanien und die Schweiz;
- ▶ in Amerika: Argentinien, Brasilien, Kanada, Mexiko, die Inselgruppe St. Christopher und Nevis, die USA und Venezuela;
- ▶ in Afrika: Äthiopien, die Komoren, Nigeria und Südafrika;
- ▶ in Asien: Indien, Malaysia, Mikronesien, Pakistan, Russland und die Vereinigten Arabischen Emirate; sowie
- ▶ Australien.

**Motive für  
föderative  
Systeme**

Bereits ein erster Blick auf die aufgelisteten Staaten lässt vermuten, dass Gesellschaften mit sehr unterschiedlichem Charakter – große und kleine, reiche und arme, homogene und heterogene – ihr Staatswesen föderativ organisiert haben. Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, diese Vielfalt exemplarisch aufzuzeigen. Dazu sollen zunächst anhand einiger ausgewählter Beispiele wesentliche Motive für die Etablierung föderativer Systeme sowie die treibenden bzw. hemmenden politischen Kräfte, die ihre Entwicklung beeinflussen, kurz illustriert werden. Anschließend werden die Ausprägungen einiger zentraler Merkmale dieser Föderationen systematisch miteinander verglichen. Der letzte Abschnitt beinhaltet generelle Anmerkungen zu Veränderungen, die sich aus der zunehmenden Einbindung der Staaten in supranationale Zusammenschlüsse ergeben.

## **Entstehungsursachen und politische Trends in ausgewählten föderativen Systemen**

Trotz ihrer gemeinsamen Merkmale haben historische Umstände, gesellschaftlich-kulturelle Eigenheiten sowie politische Entwicklungen zu spezifischen Ausprägungen der einzelnen föderativen Systeme geführt. Aus Platzgründen können hier nur fünf Fälle von föderativen Systemen etwas näher erläutert werden. Um die ganze Bandbreite zu veranschaulichen, wurden dazu sehr unterschiedliche Gesellschaften bzw. Staaten ausgewählt, wie Tab. 1 zeigt.<sup>7</sup>

### **USA (1789)**

Die älteste föderale Verfassung ist diejenige der USA.<sup>8</sup> Noch während des Unabhängigkeitskrieges hatten sich 13 britische Kolonien in Nordamerika 1781 als Staatenbund konstituiert, in dem die Einzelstaaten zunächst ihre unumschränkte Souveränität behielten. Das Bündnis erwies sich jedoch als ungeeignet, die Folgeprobleme des Krieges zu bewältigen, was von den so genannten „Föderalisten“ (*federalists*) in erster Linie auf die Schwäche der Zentralstaatsgewalt zurückgeführt wurde. Sie traten daher für deren Stärkung ein und brachten dabei auch staats- und demokratietheoretische Argumente vor: Das System der horizontalen Gewaltenschränkung und -hemmung (*checks and balances*) zwischen Präsident, Kongress und Oberstem Gerichtshof (*Supreme Court*) würde dadurch um eine vertikale Dimension ergänzt. Die staatliche Machtentfaltung könnte zusätzlich begrenzt werden (*limited government*). Die Prinzipien der Föderalisten fanden letztlich Eingang in die 1789 erneuerte Bundesverfassung.

**BEVÖLKERUNG, GESELLSCHAFTLICHE STRUKTUR UND ADMINISTRATIVE GLIEDERUNG AUSGEWÄHLTER FÖDERATIONEN**

Staat	Staatsgebiet (in km <sup>2</sup> )	Bevölkerung (in Mio., 1977)	Sprache(n)*	Religion(en)*	föderale Gliederung
USA	9.809.155	267,6	Englisch Spanisch	26,0 % Katholiken 16,0 % Baptisten 6,0 % Methodisten 3,7 % Lutheraner 2,6 % Juden	50 Staaten 7 Sonderterritorien 130 Indianer-Reservate
Schweiz	41.284	7,1	63,7 % Deutsch 19,2 % Französisch 7,6 % Italienisch 0,6 % Rätoromanisch	46,1 % Katholiken 40,0 % Protestanten 2,2 % Muslime	20 (Voll-)Kantone 6 Halbkantone
Deutschland	357.020	82,1	Deutsch	34,1 % Evangelische 33,4 % Katholiken	16 Länder
Belgien	30.528	10,2	57,0 % Niederländisch 42,0 % Französisch 0,6 % Deutsch	81,0 % Katholiken	3 Regionen 3 (Sprach-)Gemeinschaften
Indien	3.287.365	962,4	Hindi (36%), Englisch und 17 weitere Amtssprachen	80,3 % Hindus 11,0 % Muslime 2,4 % Christen 1,1 % Sikhs	25 Staaten 7 Unionsterritorien
Österreich	83.858	8,1	92,3 % Deutsch	78,0 % Katholiken 5,0 % Protestanten 2,0 % Muslime	9 Länder

\*Anmerkung: Die Zahlen beziehen sich auf unterschiedliche Zeitpunkte in den 1990er Jahren.  
Quelle: Fischer Weltalmanach 2000.

Der Gedanke der Machtbegrenzung ist zentral für das Verständnis der Entwicklung des föderativen Systems der USA. Im Laufe der Zeit entwickelte sich in der US-amerikanischen Bevölkerung ein tief sitzendes Misstrauen gegenüber jeglicher Zentralisierung und Konzentration politischer Macht (*big government*). Anders als z.B. in der Bundesrepublik Deutschland, wo das Grundgesetz das politische Ziel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ vorgibt, lehnt die große Mehrheit der Bevölkerung in den USA zentralstaatliche Eingriffe ab, mit denen eine größer angelegte Umverteilungspolitik durchgesetzt werden könnte. Darüber hinaus wird der Föderalismus in den USA eher pragmatisch und instrumentell gesehen; er wird an seinen Leistungen gemessen und nicht als Wert an sich hochgehalten.

**Misstrauen  
gegen Macht-  
konzentration**

Auf Phasen der Aufwertung der Bundeskompetenzen, wie sie oftmals während der Amtszeit von Präsidenten der Demokratischen Partei erfolgten (z.B. in den 1930er Jahren im Zuge des New-Deal-Programmes von Präsident Franklin D. Roosevelt oder in den 1960er Jahren unter den Präsidenten John F. Kennedy und Lyndon B. Johnson), folgten regelmäßig von der Republikanischen Partei initiierte Gegenbewegungen. Republikanische Präsidenten trugen in der Vergangenheit ihre – parteipolitisch motivierten – Angriffe auf sozialstaatliche Programme häufig im Gewand föderalistischer Positionen vor. So stellte Präsident Ronald Reagan die in den 1980er Jahren beschlos-

senen Kürzungen der finanziellen Transfers an die Einzelstaaten für Sozialprogramme als Reform des föderativen Systems dar (*new federalism*). Unerwarteterweise löste er damit eine Renaissance einzelstaatlicher Politik aus: Besonders finanzkräftige, von der Demokratischen Partei regierte Staaten warteten mit eigenen Initiativen und innovativen Reformen des Sozialsystems auf. Das föderative System erwies sich damit als höchst anpassungsfähig und dynamisch.

Insgesamt war jedoch auch die Entwicklung des US-amerikanischen föderativen Systems in den letzten Jahrzehnten von einer gewissen Zentralisierung gekennzeichnet. Dazu trug maßgeblich die Rechtsprechung des *Supreme Court* bei, der die verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen für den Bund sehr extensiv auslegt. Der Bund ist den Einzelstaaten zudem finanziell überlegen: Er verfügt über höhere Steuereinnahmen, die einzelnen Staaten sind von seinen Zuweisungen (*federal grants-in-aid*) mehr oder weniger stark abhängig. Etwa drei Viertel aller Zuweisungen erfolgen zweckgebunden, was dem Bund erlaubt, seine Vorstellungen gegenüber den Einzelstaaten durchzusetzen (so genannte „Lenkung mit goldenen Zügeln“). Im Laufe der Jahrzehnte hat das US-amerikanische föderative System damit mehrere Phasen durchlaufen – vom ursprünglichen, eher nur als Vision existierenden dualen Föderalismus (mit abgegrenzten Zuständigkeiten für Bund und Gliedstaaten) über den kooperativen Föderalismus bis zum heutigen „zwanghaften“ Föderalismus (*coercive federalism*).

### Schweiz (1848)

Die historischen Wurzeln der Schweizer Eidgenossenschaft<sup>9</sup> reichen bis in das 14. Jahrhundert zurück, als sich 13 Kantone oder Orte zu einem losen Bündnis zusammenschlossen, um sich gegen äußere Bedrohungen zu schützen. Ein Jahr nach dem Sonderbundkrieg (1847) gegen widerstrebende katholische Orte wurde die in ihren Grundzügen noch heute gültige bundesstaatliche Verfassung verabschiedet. Die staatliche Einigung war nur bei maximaler Schonung der bisherigen Souveränität der Kantone möglich. Bis heute ist der Föderalismus für die Schweizer ein zentrales Element ihres Staatswesens geblieben, das sich ja nicht auf eine gemeinsame Abstammung, Geschichte, Sprache oder Religion stützen kann. Besonders die in föderativen Systemen mögliche Vielfalt der Lebensverhältnisse und die Kontrolle der politischen Eliten werden dem Föderalismus positiv angerechnet. Die einzelnen Kantone unterscheiden sich daher hinsichtlich ihrer Institutionen, Behörden, Volksrechte, Territorialorganisation und Steuerbelastung deutlich voneinander.

**Bewahrung  
der Vielfalt  
und Kontrolle**

Die Schweiz ist als Fallbeispiel für ein föderatives System deshalb interessant, weil das Land trotz mehrfach vorhandener gesellschaftlicher Trennlinien (Religion, Sprache, Stadt/Land, Reichtum/Armut) über die Jahrzehnte politisch stabil geblieben ist. Neben der abnehmenden Virulenz mancher Trennlinien ist dafür die Tatsache hauptverantwortlich, dass sich die Trennlinien vielfach überkreuzen – die Schweizer BürgerInnen stehen also nicht bei allen Konflikten „auf verschiedenen Seiten“. Relativ deutliche Trennlinien zwischen den Sprachgruppen bestehen allerdings in Bezug auf außen- und sozialpolitische Angelegenheiten: Der französischsprachige Bevölkerungsteil in der Westschweiz gibt sich offener gegenüber der Welt und befürwortet mehrheitlich eine Integration der Schweiz in die Europäische Union (die bislang an der ablehnenden Haltung der Deutschschweizer gescheitert ist). Zudem will er die Politik stärker auf die Schwachen in der Gesellschaft ausrichten, was immer wieder für Spannungen mit der wirtschaftlich starken Deutschschweiz im Hinblick auf den Finanzausgleich sorgt.

## Deutschland (1949)

Das 1949 im Grundgesetz niedergelegte föderative System der Bundesrepublik Deutschland<sup>10</sup> lehnte sich an die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871 an und war – anders, als es der Auftrag der alliierten Siegermächte des 2. Weltkrieges vorsah – zentralistisch angelegt. Die wichtigsten Kompetenzen wurden beim Bund konzentriert, weil man glaubte, nur so die Erfordernisse der unmittelbaren Nachkriegszeit (Linderung der sozialen Not, wirtschaftlicher Wiederaufbau etc.) bewältigen zu können. Auf Wunsch der SPD wurde die Formel von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als Ziel in die Verfassung aufgenommen, um fortan als Einfallstor für vereinheitlichende Bestrebungen zu dienen.

Heutzutage wird der deutsche Bundesstaat in der Literatur gerne als Beispiel für ein föderatives System behandelt, in dem der so genannte „Verbundföderalismus“, d.h. die umfangreiche Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern, zu einem generellen Reformstau geführt habe. Die Länderkammer des Parlaments, der Bundesrat, hat eine starke institutionelle Stellung inne: bei ca. 60 Prozent aller vom Bundestag beschlossenen Gesetze muss der Bundesrat, der sich aus VertreterInnen der Landesregierungen zusammensetzt, seine Zustimmung erteilen. Er wirkt damit als wichtiges Element der Gewaltenhemmung; freilich kann er, vor allem wenn die Opposition die Mehrheit stellt, seine Befugnisse auch zur Vereitelung großer Reformvorhaben einsetzen. Umfangreiche Konsultationen zwischen Bund und Ländern sind die notwendige Folge. Sie laufen vor allem über die politischen Exekutiven und die Bürokratien, was immer wieder demokratiepolitische Bedenken hervorruft.

**Der Bundesrat als starke Institution**

Kooperationssteigernd, jedoch auch blockadeanfällig ist weiters der Umstand einzuschätzen, dass – im Gegensatz etwa zu den USA – die Verteilung der staatlichen Aufgaben auf Bund und Länder nicht mit dem Ziel erfolgte, möglichst (ab-)geschlossene Bereiche mit alleiniger Verantwortung des Bundes bzw. der Länder zu schaffen. Vielmehr ist die Bundesebene vorrangig für die Gesetzgebung verantwortlich, während der Vollzug der meisten Bundesgesetze den Ländern obliegt. Dazu kommt, dass der Bund seine finanzielle Vormachtstellung in den letzten Jahrzehnten zunehmend dazu benutzt hat, auch Vorhaben (mit) zu finanzieren, die eigentlich in den Zuständigkeitsbereich der Länder gehören. Damit konnten zwar auch Projekte umgesetzt werden, die ansonsten mangels Finanzierung auf der Strecke geblieben wären; andererseits konnte der Bund dadurch auch eigene Prioritäten in Bereichen außerhalb seiner Zuständigkeit durchsetzen und die Länder finanziell abhängig machen. Dementsprechend stehen bei Reformvorschlägen auch regelmäßig eine Entflechtung der staatlichen Aufgaben und eine Stärkung der finanziellen Handlungsspielräume der Länder an vorderster Stelle.

## Belgien (1993)

Erst jüngst (1993) hat sich Belgien eine föderative Verfassung gegeben, die insofern bemerkenswert ist, als sie über eine bloß territoriale Struktur hinausgeht.<sup>11</sup> Die Föderalisierung des 1830 als frankophoner Staat begründeten Einheitsstaates wurde notwendig, nachdem sich der Konflikt zwischen den beiden großen Sprachgemeinschaften, der niederländischen und der französischen, in den frühen 1960er Jahren deutlich verschärft hatte. Zwar sind beide Sprachen offiziell gleichberechtigt, faktisch dominiert jedoch der Gebrauch des Französischen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass viele Flamen auch Französisch sprechen, während umgekehrt ein großer Teil der frankophonen Bevölkerung nur einsprachig ist. Das zunehmende wirtschaftliche Gefälle zwischen der prosperierenden Region Flandern im Norden des Landes und der alten Industrieregion Wallonien mit hoher Arbeitslosigkeit im Süden heizte den Konflikt zusätzlich an.

Beide Sprachgruppen verfolgten – und verfolgen noch immer – unterschiedliche Konzepte der Dezentralisierung: Während sich die flämische Seite für einen Ausbau der Handlungsbefugnisse der Sprachgemeinschaften, die als kulturell verwurzelte Institutionen betrachtet werden, stark macht, befürwortet die französischsprachige Bevölkerungsgruppe der Wallonen aus wirtschaftlichen Gründen eine weitgehende Autonomie der Regionen. Sie will damit auf diejenigen staatlichen Handlungsbefugnisse Zugriff erhalten, die sie für nötig erachtet, um die wirtschaftliche Umstrukturierung der wallonischen Region auf den Weg zu bringen. Eine rein territoriale Lösung scheidet jedoch von vornherein aus, weil die Hauptstadt Brüssel in der Region Flandern liegt, aber zu 85 Prozent von französischsprachigen Belgiern bewohnt wird. Dazu kommt, dass die – wengleich zahlenmäßig sehr kleine – deutschsprachige Gemeinschaft sonst in der Region Wallonien aufgehen würde.

**Föderalismus  
soll Konflikte  
bändigen**

Der Kompromiss, der in mehreren Verfassungsreformen (1970, 1980, 1988, 1993) umgesetzt wurde, brachte letztlich eine Teilung Belgiens in drei Regionen (Flandern, Wallonien, Brüssel) und zugleich in drei Gemeinschaften (flämische, französische und deutsche). Die Regionen erhielten Zuständigkeiten für territoriale Aufgaben (z.B. räumliche Entwicklung, Umwelt- und Naturschutz, Wohnbau), während die Gemeinschaften auf Personen bezogene Aufgaben übernahmen (z.B. Kultur, Bildung, Gesundheit). Für beide Gliederungseinheiten wurden separate Institutionen eingerichtet (die auf flämischer, jedoch nicht auf wallonischer Seite miteinander verschmolzen wurden). Der Zentralstaat behielt wichtige Funktionen: Der Löwenanteil der Steuereinnahmen entfällt auf ihn, zudem ist er zuständig für das System der sozialen Sicherung. Damit sorgt er für erhebliche finanzielle Transfers aus dem reicheren Norden in den ärmeren Süden, was regelmäßig zu politischen Debatten führt. Wann immer flämische Politiker eine größere finanzielle Autonomie für die Regionen fordern, sehen wallonische Politiker darin einen direkten Angriff auf die Lebensfähigkeit ihrer Region.

Belgien stellt ein Beispiel für einen zentrifugalen Föderalismus dar. Um die schwelenden Konflikte und Auffassungsunterschiede zwischen der flämischen und der französischen Bevölkerung institutionell zu bändigen, war eine Föderalisierung des früheren Einheitsstaates erforderlich. Die Tatsache, dass es in Belgien nur mehr regionale und keine nationalen Parteien gibt, treibt das föderative System weiter auseinander. Die Zentralregierung wird letztlich durch regionale Parteien gebildet. Während Sprachenkonflikte früher innerhalb der nationalen Parteien gelöst werden konnten, führen sie heute automatisch zu Konflikten zwischen den Koalitionsparteien. Die nationale Einheit ist damit aber (noch) nicht gefährdet – das ungelöste Problem Brüssel verhindert eine Auflösung des belgischen Staates.

**Indien (1950)**

**Extreme  
Vielfalt**

Die indische Bundesverfassung (1950), die knapp nach der Unabhängigkeit des Landes von der britischen Krone (1947) beschlossen wurde, folgt in ihren Grundzügen dem *Government of India Act* (1935), der seinerseits auf den *British North America Act* (1867) zurückgeht, auf dem die kanadische Föderation beruht.<sup>12</sup> Für die Mehrheit der verfassungsgebenden Versammlung war klar, dass ein Land mit einer derartigen Größe, mit seinen vielfältigen Sprachen, Religionen und Regionen mit spezifischen historischen Identitäten nur durch ein föderatives System zusammengehalten werden könne. Indien verstand und versteht sich als säkularer Staat; den einzelnen Religionsgemeinschaften wurde in der Verfassung die Freiheit der Religionsausübung garantiert. Zwischen 1956 und 1966 wurden die Grenzen zwischen den sprachlich heterogenen Provinzen, die man zunächst unverändert aus der Zeit der britischen Herrschaft übernommen hatte, auf sprachlicher Grundlage neu gezogen.

## FÖDERATION – UNION

**Föderation** (zu lat. *foederatio*: „Vereinigung“)

Bezeichnung für ein Staatenbündnis, dessen einzelne Partner unabhängig bleiben und sich nur zu einem sachlichen oder zeitlich begrenzten Zweck verbinden.

**Union** (lat.)

Besonderer Fall eines Staatenbundes; man unterscheidet Real- und Personal-Union; auch Bezeichnung für supranationale Einrichtungen, die zur Erreichung eines gemeinsamen politischen Zieles geschaffen werden (z.B. Montan-Union, Zoll- und Währungsunion).

Quelle: Meyers Taschen-Lexikon Geschichte, in 6 Bd.,  
hg. v. Bibliographischen Institut AG. Mannheim/Wien/Zürich 1982.

Formal ist die Verfassung stark zentralisiert, sodass manche Autoren nur von einem quasi-föderativen System sprechen. Der „Union“ sind die meisten und wichtigsten Kompetenzen zugewiesen, ebenso die bedeutendsten Steuern. Dazu kommen die Sonderbefugnisse des Präsidenten: Dieser kann, wenn der (von ihm ernannte) Gouverneur eines Staates Verstöße gegen die Bundesverfassung meldet, auf Vorschlag des Premierministers alle staatlichen Organe (mit Ausnahme der Gerichte) in dem betreffenden Staat auflösen und deren Befugnisse an andere Organe, z.B. den Gouverneur, übertragen. Bis in die späten 1960er Jahre kam dieses Recht der *President's Rule* nur selten zum Einsatz. Das änderte sich, als die Kongresspartei, die bis dahin die unumschränkte politische Herrschaft in der „Union“ wie in den Einzelstaaten ausgeübt hatte, ihre dominierende Rolle einbüßte. Offiziell aus Gründen der Bedrohung der „nationalen Einheit“, tatsächlich jedoch aus parteipolitischen Überlegungen setzte der Präsident – infolge des unabweisbaren Wunsches der Vorsitzenden der Kongresspartei und Premierministerin Indira Gandhi – allein zwischen 1966 und 1977 39 Landesregierungen ab; bis 1995 stieg die entsprechende Zahl auf 95 an. Die schwierigen politischen Verhältnisse in einzelnen Ländern wurden allerdings durch die zentralstaatlichen Eingriffe nur verschärft; die normale Entwicklung regionaler Parteien und Regierungssysteme wurde gestört.

De facto hat sich das Parteiensystem mittlerweile deutlich regionalisiert. Die Vorherrschaft der Kongresspartei wurde in zahlreichen Staaten gebrochen, regionale Parteien verdrängten sie aus der Regierungsverantwortung. Selbst Angehörige der niedrigen Kasten haben begonnen, sich politisch zu organisieren und zu artikulieren, was oft gewalttätige Konflikte zur Folge hat. Einen gefährlichen Sonderfall stellt die Provinz Punjab dar, in der eine militante Gruppierung innerhalb der Religionsgemeinschaft der Sikhs seit den 1960er Jahren für die Unabhängigkeit kämpft. 1984 erreichte der Konflikt seinen Höhepunkt, als die indische Premierministerin Indira Gandhi der Armee befahl, das Hauptquartier der Sikh-Terroristen im Goldenen Tempel von Amritsar anzugreifen. Die Zerstörung des Sikh-Heiligtums, die anschließende Ermordung Gandhis und die Massaker von Hindus an Sikhs wie von Sikhs an Hindus haben den Hass zwischen den Religionsgruppen weiter angeheizt. Während manche Beobachter in den politischen Turbulenzen in einigen Provinzen bereits den Anfang vom Ende des föderativen Systems gekommen sehen, halten andere nach wie vor nur ein föderatives System in der Lage, stabile Provinzen von instabilen abzugrenzen und damit die nationale Einheit zu wahren.

## Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Ausprägung zentraler Merkmale von föderativen Systemen

Die eingangs festgehaltenen charakteristischen Merkmale von Föderationen weisen von Land zu Land erhebliche Variationen auf, wie im folgenden Abschnitt anhand dreier wesentlicher Kriterien – der den Gliedstaaten zugeteilten Aufgaben, ihrer finanziellen Handlungsspielräume und der Rolle der „Länderkammern“ des nationalen Parlaments – kurz veranschaulicht werden soll. Dabei sollen auch Querverweise auf die jeweilige Situation in Österreich erfolgen.

### Aufgabenverteilung zwischen Föderation und Gliedstaaten

Das Wesen einer Föderation besteht darin, dass die Staatsaufgaben auf die einzelnen Regierungsebenen aufgeteilt werden: Aufgaben gemeinsamen Interesses erledigt die Föderation, während Aufgaben regionalen Interesses den subnationalen Ebenen überantwortet werden. Darüber hinaus lassen einzelne föderative Verfassungen, z.B. in den USA, Deutschland und Indien (nicht jedoch in Österreich), eine so genannte konkurrierende Gesetzgebung zu, bei der die Gliedstaaten Regelungen treffen können, sofern bzw. solange der Bund nicht selbst aktiv wird und anders lautende Regelungen vorschreibt. In den meisten Föderationen ist die Bundesebene für die Gesetzgebung unter anderem in den Bereichen Außenbeziehungen, Verteidigung, Wirtschaft und Verkehr zuständig, während die Gliedstaaten soziale Angelegenheiten und Bildung regeln können. Ein systematischer Vergleich zeigt, dass Österreich hinsichtlich der formalen Zuständigkeiten der Länder deutlich hinter anderen Föderationen zurückbleibt.<sup>13</sup>

#### Österreich: Bundesgesetze von Ländern vollzogen

Eine gewisse Entschädigung für seine schwachen legislativen Kompetenzen erfährt der österreichische Föderalismus, bezieht man die Verwaltungsebene mit in die vergleichende Betrachtung ein: Während in der angelsächsischen Tradition (siehe z.B. die USA) ganze Aufgabenbereiche in Gesetzgebung und Vollziehung formal einer einzigen Regierungsebene zugeteilt werden (dualer Föderalismus), sind nämlich die europäischen Föderationen (die Schweiz, Deutschland und Österreich, nicht aber Belgien) dadurch gekennzeichnet, dass ein hoher Anteil der Bundesgesetze von kantonalen bzw. Landesbehörden zu vollziehen ist. Die Gebietskörperschaften werden dadurch zu einer stärkeren Zusammenarbeit gedrängt (kooperativer Föderalismus). In der Praxis ist der Unterschied zwischen den Ländern oft freilich geringer, als es das gewählte Modell nahe legt: auch in den USA haben die Erfordernisse einer integrierten Wirtschaft und Gesellschaft zu einer stetig wachsenden Interdependenz und Kooperation zwischen den Regierungsebenen geführt.<sup>14</sup>

### Finanzielle Autonomie der Gliedstaaten

Bekanntlich ist Geld nicht alles, aber ohne Geld ist vieles nichts. Ähnlich verhält es sich beim Föderalismus: Die großzügigste Aufgabenzuteilung an subnationale Einheiten bleibt Makulatur, wenn diesen zur Besorgung ihrer Aufgaben nicht zugleich die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Ein Vergleich der ausgewählten föderativen Systeme offenbart hier große Unterschiede hinsichtlich der Besteuerungsrechte der Gliedstaaten, ihrer Abhängigkeit von Zuschüssen und des Ausmaßes der Ausgleichszahlungen des Bundes an benachteiligte Regionen. Im Vergleich mit den übrigen hier betrachteten Ländern weist Österreich einen höheren Bundesanteil an den Gesamtausgaben aller Gebietskörperschaften und eine größere Abhängigkeit der Länder von Bundeszuschüssen auf (siehe Tab. Finanzielle Stellung der Gliedstaaten in ausgewählten Föderationen), was als Indikator für den hierzulande eher schwach ausgeprägten Föderalismus gelten kann.

<b>FINANZIELLE STELLUNG DER GLIEDSTAATEN IN AUSGEWÄHLTEN FÖDERATIONEN</b>		
<b>Land</b>	<b>Anteil der Bundesausgaben an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften (in Prozent)</b>	<b>Anteil der Transfers des Bundes an den Gesamteinnahmen der Gliedstaaten (in Prozent)</b>
USA (1996, 1994)	61,2	29,6
Schweiz (1995)	36,7	18,9
Deutschland (1996)	41,2	18,3
Indien (1994)	54,8	39,4
Österreich (1995)	68,8	43,6
Anmerkung: Für Belgien sind in der Quelle keine Daten angeführt. Quelle: Watts, Ronald L.: Comparing federal systems. Kingston/Ontario 1999 <sup>2</sup> , S. 47f.		

Zusätzlich ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein großer Anteil der Bundeszuschüsse etwa in den USA (1996: 100 Prozent), in der Schweiz (1995: 73,1 Prozent) und in Deutschland (1996: 64,5 Prozent) zweckgebunden erfolgt<sup>15</sup>, die Handlungsfreiheit der Gliedstaaten also beschränkt. Das föderalistische Prinzip wird dadurch beeinträchtigt, aber finanziell schwache Gliedstaaten haben nur wenig Alternativen.

### **Zusammensetzung und Stellenwert „zweiter Kammern“**

„Zweite“ Kammern des nationalen Parlaments sind ein typisches Merkmal föderativer Systeme.<sup>16</sup> Von den einleitend aufgelisteten 24 föderativen Systemen haben (mit Ausnahme von St. Christopher und Nevis, Mikronesien und den Vereinigten Arabischen Emiraten) alle eine derartige Kammer, in der Vertreter der sub-nationalen Gliederungseinheiten des Staates sitzen, um ihre Interessen unmittelbar in den Prozess der Bundesgesetzgebung einzubringen. Nach dem bekannten Diktum von Abbé Sieyès aus den Tagen der Französischen Revolution ist eine von der ersten, den Volkswillen repräsentierenden, Kammer abweichende starke zweite Kammer aus demokratischer (Mehrheits-)Sicht schädlich – wenn sie mit ihr übereinstimmt, hingegen überflüssig.

Zusammensetzung und Stellenwert der zweiten Kammern unterscheiden sich von Land zu Land erheblich, woraus zumeist auf den Stellenwert des Föderalismus im jeweiligen Land geschlossen werden kann. Betrachtet man die fünf ausgewählten Länder, so spannt sich der Bogen hinsichtlich ihrer Zusammensetzung von der direkten Wahl der Mitglieder (USA, Schweiz), über deren Wahl durch die gliedstaatlichen Parlamente wie in Österreich (sowie Indien) und die direkte Repräsentation von Mitgliedern der Landesregierungen (Deutschland), bis hin zu einem gemischten Modell (Belgien). Nur in den USA und der Schweiz entsendet jeder Gliedstaat gleich viele Mitglieder in die zweite Kammer, spiegelt sich also die Gleichheit aller Gliedstaaten wider.

Was den Stellenwert der zweiten Kammern betrifft, so sind sie lediglich in den USA und in der Schweiz der ersten Kammer gleichgestellt, d.h. ist auch bei einfachen Bundesgesetzen die Zustimmung beider Kammern erforderlich. In den anderen drei Ländern verfügt die zweite Kammer nur bei Verfassungsgesetzen und einem Teil der einfachen Bundesgesetze über ein absolutes Veto, ansonsten nur über ein suspensives (aufschiebendes) Veto. Der österreichische Bundesrat, der (ausgenommen bei Zuständigkeitsverschiebungen zu Lasten der Länder) nur ein suspensives Veto einlegen kann, hat im

**Stellenwert  
des Bundes-  
rates**

Vergleich zu den hier behandelten Ländern eindeutig die schwächste Stellung inne, woraus sich der immer wieder erhobene Ruf nach einer Aufwertung – oder gänzlichen Abschaffung – des Bundesrates erklärt.

## Föderative Systeme im supranationalen Kontext

Die Integration vieler Föderationen in supranationale Organisationen hat die Komplexität der innerstaatlichen Beziehungen zwischen den Regierungsebenen noch erhöht. Deutschland, Belgien und Österreich sind Mitglieder der Europäischen Union (EU), die USA bilden gemeinsam mit Kanada und Mexiko die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA, gegründet 1992), und Indien gehört der Südasiatischen Vereinigung für Regionale Kooperation (SAARC, gegründet 1985) an. Die Abgabe nationaler und subnationaler Kompetenzen an supranationale Organisationen, aber auch die Möglichkeiten der subnationalen Einheiten, direkt mit den supranationalen Gremien zu kommunizieren, haben in einigen Ländern (z.B. in Deutschland und Österreich) zu Konflikten über die innerstaatliche Machtverteilung geführt. In der Schweiz hat die Sorge um mögliche Einbußen ihres föderalen Charakters wesentlich zur bisherigen Ablehnung eines Beitritts zur EU beigetragen.<sup>17</sup> Gleichzeitig zeigt die EU selbst Föderalisierungstendenzen: Die frühere Dominanz der nationalen Regierungen ist – besonders im Bereich der Regional- und Strukturpolitik – abgelöst worden durch ein nicht-hierarchisches, flexibles, dynamisches Mehrebenensystem (*multi-level governance*), in dem Akteure der verschiedenen Regierungsebenen miteinander in Kontakt treten und gemeinsam Problemlösungen erarbeiten. Gemäß dem Prinzip der „Partnerschaft“ sind bei der Erstellung und der Umsetzung der EU-Programme insbesondere subnationale Akteure in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen, was zu deren Aufwertung im föderativen Staatsaufbau geführt hat.

## Resümee

Föderal ist nicht immer gleich föderal. Die gezeigte Vielfalt der Entstehungsursachen, der politisch-kulturellen Entwicklungsbedingungen und der Ausgestaltung föderativer Systeme macht es schwierig, eine allgemein gültige Rangordnung der Länder aufzustellen – ein Land, das sich hinsichtlich eines Kriteriums „vorne“ einreicht, kann bei einem anderen Kriterium „hinten“ liegen.<sup>18</sup> Genauso wenig sollte man Einschätzungen über Merkmale, Stärken oder Schwächen des föderativen Systems, die in einem Land gegeben sind, verallgemeinern. Vielmehr ist davon auszugehen, dass aufgezeigte Stärken oder ange-mahnte Schwächen nicht auf das föderative System an sich, sondern allenfalls die spezifische Form, die es in einem Land erhalten hat, zurückzuführen sind.

Föderative Systeme sind darüber hinaus nicht als statische Gebilde, sondern dynamisch zu verstehen: Ihre spezifische Ausgestaltung und das Ausmaß ihres föderalen Charakters ist in keinem Land ewig gleich, sondern ändert sich mit den vorherrschenden politischen Kräften. Soll der gesellschaftlichen Vielfalt oder regionalen Identitäten in einem Staatswesen Rechnung getragen werden, bietet sich Föderalismus als organisatorisches Prinzip an. Wird im Föderalismus hingegen in erster Linie ein Hindernis für die Durchsetzung des politischen Mehrheitswillens oder für die Effizienz politischer Maßnahmen gesehen, wird er sich auf dem Rückzug befinden.

### **Franz Fallend, Mag. Dr.**

*studierte Politikwissenschaft und Geschichte an der Universität Salzburg, Lehrbeauftragter und Projektassistent am Institut für Politikwissenschaft, Universität Salzburg.*

- 1 Weber, Karl: Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs. Wien 1980, S. 26.
- 2 Weber, Kriterien des Bundesstaates, S. 28.
- 3 Das Beispiel von Belgien wird zeigen, dass föderative Systeme auch nach anderen Kriterien gegliedert sein können.
- 4 Watts, Ronald L.: Comparing federal systems. Kingston/Ontario 1999<sup>2</sup>, S. 7.
- 5 Weitere 44 Staaten bzw. Staatenbünde weisen einige föderale Merkmale auf (siehe Watts, Comparing federal systems, S. 11f.).
- 6 Siehe Watts, Comparing federal systems, S. 10.
- 7 Siehe auch die Länderbeschreibungen bei Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismus, in: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Länder (Hg. von Manfred G. Schmidt). München 1992, S. 95–110.
- 8 Siehe Laslovich, Michael J.: The American Tradition: Federalism in the United States, in: Burgess, Michael/Gagnon, Alain-G. (Hg.): Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions. New York u. a. 1993, S. 187–202; Welz, Wolfgang: Die bundesstaatliche Struktur, in: Jäger, Wolfgang/Welz, Wolfgang (Hg.): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch. München-Wien 1998<sup>2</sup>, S. 80–108.
- 9 Siehe Freiburghaus, Dieter: Die Schweiz – Eidgenössischer Föderalismus oder die Ungleichheit der Lebensverhältnisse, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden 2000, S. 292–307.
- 10 Siehe Münch, Ursula: Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 13/99, 26. März 1999, S. 3–11.
- 11 Siehe Deschouwer, Kris: Belgien – Ein Föderalstaat auf der Suche nach Stabilität, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden 2000, S. 97–119.
- 12 Siehe Charlton, Sue Ellen M.: Comparing Asian Politics. India, China and Japan. Boulder/Colorado 1997, bes. S. 168ff., 206ff.; Rajashekara, H. M.: The Nature of Indian Federalism. A Critique, in: Asian Survey 37 (1997), 3, S. 245–253.
- 13 Siehe Watts, Comparing federal systems, S. 126ff.
- 14 Hague, Rod/Harrop, Martin/Breslin, Shaun: Comparative Government and Politics. An Introduction. Houndmills/Basingstoke 1998<sup>4</sup>, S. 173.
- 15 Watts, Comparing federal systems, S. 49.
- 16 Siehe Watts, Comparing federal systems, S. 92ff; Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph M. (Hg.): Zweite Kammern. München-Wien 2000.
- 17 Watts, Comparing federal systems, S. 69f.
- 18 Allen Vergleichen ist jedoch gemeinsam, dass dem österreichischen Bundesstaat nur ein geringer föderaler Charakter zugemessen wird. Siehe z.B. Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante: Politics and Society in Western Europe. London/Thousand Oaks/New Delhi 1999<sup>4</sup>, S. 171ff, 187f.