

Nathalie Behnke

# Stand und Perspektiven der Föderalismusforschung

Die letzten vergleichenden Überblicke über die Föderalismusforschung sind mittlerweile rund zehn Jahre alt. 2002 erschien

**Nathalie Behnke**

Dr. phil., geb. 1973; Professorin für Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz, Universitätsstraße 10, 78457 Konstanz. [nathalie.behnke@uni-konstanz.de](mailto:nathalie.behnke@uni-konstanz.de)

„Neuen Politischen Literatur“<sup>1</sup> und 2006 erschien zuletzt eine APuZ zum Thema Föderalismus, damals anlässlich des Inkrafttretens der im Zuge der „Föderalismusreform I“ beschlossenen Grundgesetzänderungen.<sup>2</sup> Seitdem hat sich im deutschen Föderalismus eine Menge getan. Darüber hinaus haben globale Entwicklungstendenzen die Bedeutung der föderalen Staatsform deutlich gestärkt, woraus sich entsprechend auch neue Themen und Interessengebiete in der Föderalismusforschung entwickelt haben. Diese Veränderungen lassen es angeraten erscheinen, eine erneute Bestandsaufnahme zu versuchen.

Die realweltlichen Veränderungen der vergangenen eineinhalb Jahrzehnte, die sich auch in der Föderalismusforschung niedergeschlagen haben, lassen sich grob in vier Themenkomplexe gruppieren. Für die *deutsche Föderalismusforschung* von vordergründigem Interesse sind die drei Wellen der Föderalismusreform, die wesentliche föderale Institutionen und Regelkomplexe reformiert haben. Diese werden im ersten Abschnitt dieses Beitrags behandelt. Insbesondere ist hierbei festzuhalten, dass sich die normativen Orientierungen im Verlauf der einzelnen Reform-

schritte deutlich gewandelt haben, sodass sich in der Gesamtschau nicht eine lineare Fortentwicklung, sondern eher ein inkrementeller Prozess im Zick-Zack-Kurs zeigt.

Bei einem erweiterten geografischen Fokus zeigen sich seit der Jahrtausendwende gravierende Veränderungen im institutionellen Gefüge des europäischen Mehrebenensystems. Fragen danach, wie in diesem komplexen System Koordination und Entscheidungen erreicht werden können, wie politische Prozesse gesteuert werden und welche Steuerungsmechanismen dabei zum Einsatz kommen, widmet sich die *Multi-level-governance-Forschung*. Die Veränderungen des europäischen Mehrebenensystems und ihre Rezeption in der Föderalismusforschung stehen im Fokus des zweiten Abschnitts dieses Beitrags.

Auch in der *vergleichenden Föderalismusforschung* wird durch die Weiterentwicklung von der klassischen föderalen zur Mehrebenenperspektive die Anzahl und Vielfalt der in den Blick zu nehmenden Ordnungen zunehmend erweitert.<sup>3</sup> Darunter fallen einerseits etablierte demokratische Staaten, die im Zuge von Dezentralisierungs- oder Devolutionsprozessen staatliche Kompetenzen an substaatliche Einheiten übertragen haben; andererseits multinationale Systeme, die im Zuge von Staatsbildungsprozessen – häufig auch im staatlichen Wiederaufbau nach bewaffneten Konflikten – föderale Elemente verwenden, um Gruppenkonflikte innerhalb ihres Territoriums zu akkommodieren. In den dezentralisierten Staaten stellen sich Fragen nach der Allokation beziehungsweise Abgrenzung von Kompetenzen zwischen Ebenen, nach der Aufgaben- und Finanzverteilung und der Etablierung funktionierender

<sup>1</sup> Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Wiesbaden 2002.

<sup>2</sup> André Kaiser, *Föderalismus. Renaissance eines politischen Ordnungsprinzips?*, in: *Neue Politische Literatur*, 49 (2004) 1, S. 85–113.

<sup>3</sup> APuZ, (2005) 13–14.

<sup>4</sup> Das Forum of Federations listet aktuell 25 „echte“ Föderalstaaten; [www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php](http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php) (26. 6. 2015). Allerdings werden in der vergleichenden Föderalismusforschung deutlich mehr Staaten vergleichend untersucht, die föderale oder quasi-föderale Staatsarchitekturen aufweisen.

intergouvernementaler Beziehungen. In multinationalen Staaten stellt sich vor allem die Frage nach der Integrationskraft föderaler Institutionen, nach dem angemessenen Verhältnis von Einheit und Vielfalt, von Teilhabe und Autonomie. Im Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie kommt insbesondere Parteien und Parteiensystemen, die dazu beitragen können, Konflikte zu überbrücken oder zu verschärfen, eine herausgehobene Bedeutung zu. Das Wechselspiel zwischen Dezentralisierung, Multinationalismus und Parteiensystem ist ein jüngeres und florierendes Forschungsfeld, das im dritten Abschnitt dieses Beitrags vorgestellt wird.

Die jüngste Entwicklung in der Föderalismusforschung schließlich lässt sich mit dem Oberbegriff der *federal dynamics* umschreiben.<sup>5</sup> Angesichts der Beobachtung permanenter Veränderungen von Institutionen, Prozessen und Kompetenzverteilungen auf Verfassungs- und subkonstitutioneller Ebene in etablierten und neuen, in nationalen und supranationalen Mehrebenensystemen stellen sich Fragen nach den Ursachen, Mechanismen und Konsequenzen dieser Veränderungsprozesse. Diese Themen werden im vierten Abschnitt dieses Beitrags vorgestellt.

## Drei Wellen der Föderalismusreform in Deutschland

Deutschland gilt als einer der etablierten Föderalstaaten des *Coming-together*-Typus nach der Typologie von Alfred Stepan.<sup>6</sup> Er ist gekennzeichnet durch die föderale Zusammenarbeit der Exekutiven,<sup>7</sup> geringe regionale Unterschiede in Rechts- und Lebensverhältnissen<sup>8</sup> sowie – damit einhergehend – einer engen Verflechtung der Ebenen, Institutio-

nen und Akteure.<sup>9</sup> Es gibt eine lange deutsche Tradition der Untersuchung seiner Arbeitsweise und Strukturen, die auch für die vergleichende Föderalismusforschung befruchtend war. Hier sind als Exponenten an erster Stelle Fritz W. Scharpf mit seinen Analysen zur Politikverflechtung zu nennen, Gerhard Lehbrun mit seiner „Strukturbruchthese“ sowie Arthur Benz mit seinen neueren Studien zu Mehrebenen-Governance.<sup>10</sup>

Nachdem mit der Wiedervereinigung gewissermaßen eine erdbebenartige Veränderung der föderalen Strukturen in Deutschland erfolgt war,<sup>11</sup> ließ man zunächst ein Jahrzehnt mit Anpassungsprozessen verstreichen, ehe man sich zu Beginn des neuen Jahrtausends an formale Reformen der institutionellen Ordnung wagte. Seitdem ist ein gutes Jahrzehnt mit quasi permanenten föderalen Reformprozessen ins Land gegangen, die sich in drei Wellen untergliedern lassen.

Die erste Phase erstreckte sich von der Einsetzung der ersten föderalen Reformkommission zur Reform der Bund-Länder-Beziehungen („Föko I“) 2003 bis zur Verabschiedung einer Reihe von verfassungsändernden Gesetzen 2006.<sup>12</sup> Inhaltlich wurden durch diese Verfassungsreform vor allem eine Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen erreicht und einige Bestandteile der Gemeinschaftsaufgaben rückgeführt.<sup>13</sup>

<sup>5</sup> Vgl. Arthur Benz/Jörg Broschek (Hrsg.), *Federal Dynamics*, Oxford 2013.

<sup>6</sup> Vgl. Alfred Stepan, *Federalism and Democracy: Beyond the U. S. Model*, in: *Journal of Democracy*, 10 (1999) 4, S. 19–34.

<sup>7</sup> Vgl. Heinz Laufer/Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1998; Arthur Benz, *Der deutsche Föderalismus*, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1999, S. 135–153.

<sup>8</sup> Vgl. Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962; Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992.

<sup>9</sup> Vgl. Sabine Kropp, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden 2009.

<sup>10</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Kronberg 1976; ders., *The JDT Model: Context and Extensions*, in: Gerda Falkner (Hrsg.), *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*, Oxford 2011, S. 217–236; Gerhard Lehbrun, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Opladen 2000; Arthur Benz, *Politik in Mehrebenensystemen*, Wiesbaden 2009.

<sup>11</sup> Vgl. Wolfgang Renzsch, *Zur Finanzierung der deutschen Einheit: 20 Jahre danach – Kontinuitäten und Paradigmenwechsel*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden 2010, S. 96–116.

<sup>12</sup> Vgl. Hans-Peter Schneider, *Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I*, Baden-Baden 2013; Christian Starck, *Föderalismusreform*, München 2007.

<sup>13</sup> Vgl. Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.), *Die unvollendete Föderalismus-Reform*, Tübingen 2005; Fritz W. Scharpf, *Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus*, in: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), *Politik und Recht*, Wiesbaden 2006, S. 306–332.

Getreu dem Motto „Nach der Reform ist vor der Reform“ wurde bereits 2006 eine zweite Kommission zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingesetzt („Föko II“), die von 2007 bis 2009 tagte und Vorschläge für weitere verfassungsändernde Gesetze erließ, die 2009 verabschiedet wurden.<sup>14</sup> Da die Föko II sich zeitlich mit der europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise überlappte, verschob sich der Fokus der inhaltlichen Arbeit auf die Einrichtung einer deutschen Schuldenbremse.<sup>15</sup> Außerdem wurden – quasi im Nebenschluss – einige neue Gemeinschaftsaufgaben zur verbesserten Verwaltungszusammenarbeit eingeführt.

Die immer noch ungelöste Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bildet den inhaltlichen Bestandteil der dritten Reformwelle. Auf die Einsetzung einer dritten Reformkommission wurde dieses Mal jedoch verzichtet. Stattdessen werden seit Ende 2014 im Rahmen der etablierten Gremien der intergouvernementalen Beziehungen, namentlich in der Ministerpräsidentenkonferenz unterstützt durch die Finanzministerkonferenz, Verhandlungen für eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen geführt, die – offiziellen Verlautbarungen zufolge – noch in der laufenden Legislaturperiode, also bis 2016, zum Abschluss gebracht werden soll.

Die drei Reformwellen bieten in ihrer Gesamtschau Einblick in die Dynamik eines etablierten föderalen Systems. In jeder Welle wurden unterschiedliche Inhalte unter verschiedenen ideologischen Vorgaben verhandelt. Ziele während der ersten Welle die Reform der Gesetzgebungskompetenzen noch auf die Verwirklichung eines stärkeren Wettbewerbsföderalismus, forderten die Länder mehr Autonomie und Subsidiarität, stand im Zuge der zweiten Welle die Schuldenbremse unter dem Diktat der deutschen Europapolitik und zielte auf Konsolidierung und Austerität. In der dritten Welle wird von den Ländern – entgegengesetzt zur ersten Welle –

<sup>14</sup> Vgl. Ralf Thomas Baus/Thomas Fischer/Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, Baden-Baden 2007; Klaus Detterbeck/Wolfgang Renzsch/Stefan Schieren (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland*, München 2010.  
<sup>15</sup> Vgl. Christian Kastrop/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof (Hrsg.), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berlin 2010.

wieder mehr vertikale Solidarität eingefordert, was nicht erstaunt, wenn man berücksichtigt, dass explodierende Sozialkosten und eine drohende Schuldenbremse den Ländern ihre begrenzten finanziellen Handlungsmöglichkeiten deutlich vor Augen führen.<sup>16</sup>

Dementsprechend fokussierte die wissenschaftliche Rezeption der Reform ebenfalls auf die verschiedenen Aspekte der jeweiligen Reformprozesse. Die normativen Prämissen, insbesondere das Für und Wider des Wettbewerbsföderalismus, wurden ausgiebig im Vorfeld der ersten Reformwelle diskutiert,<sup>17</sup> wohingegen ideologische Fragen bei der zweiten und dritten Welle kaum explizit thematisiert wurden. Stattdessen standen die technischen Details der Verfassungsänderungen im Vordergrund: Die Reform der Gesetzgebungskompetenzen und ihre möglichen Konsequenzen während der ersten Welle zogen eine ganze Reihe von Studien nach sich;<sup>18</sup> die Schuldenbremse und in diesem Zusammenhang die Einführung des Stabilitätsrates wurden im Zuge der zweiten Welle intensiv thematisiert;<sup>19</sup> auf technische Fragen des Finanzausgleichssystems fokussiert auch

<sup>16</sup> Vgl. Hans-Günther Henneke, *Neuordnung der Aufgaben und der zugehörigen Finanzströme: Beispiele rund ums SGB II & XII*, in: Martin Junkernheinrich/Joachim Lange (Hrsg.), *Föderale Finanzen*. Auf dem langen Weg zu einer Reform, Loccum 2014, S. 65–78.

<sup>17</sup> Vgl. Uwe Thaysen, *Die Konventsbewegung zur Föderalismusreform in Deutschland*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 35 (2004) 3, S. 513–539; Ursula Münch/Tanja Zinterer, *Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985–2000*, in: *ZParl*, 31 (2000) 3, S. 657–680.

<sup>18</sup> Vgl. Marcus Höreth, *Zur Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I*, in: *ZParl*, 38 (2007) 4, S. 712–734; Harald Georgii/Sarab Borhaniyan, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*, Berlin 2006; Simone Burkhart/Philip Manow/Daniel Ziblatt, *A More Efficient and Accountable Federalism? An Analysis of the Consequences of Germany's 2006 Constitutional Reform*, in: *German Politics*, 17 (2008) 4, S. 522–540; Horst Risse, *Zur Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006*, in: *ZParl*, 38 (2007) 4, S. 707–711.

<sup>19</sup> Vgl. R. Th. Baus/Th. Fischer/R. Hrbek (Anm. 14); Lars P. Feld, *Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11 (2010) 3, S. 226–245; Stefan Korioth, *Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform*, in: *Juristenzeitung*, 64 (2009) 14, S. 729–737.

die Debatte, die nun die dritte Welle begleitet.<sup>120</sup> Analysen der Reformprozesse an sich ziel(t)en insbesondere auf die Frage, warum letztlich trotz des großen Reformaufwandes nur relativ geringe und unspektakuläre Veränderungen erreicht wurden.<sup>121</sup> Das Scharpf'sche Konzept der Politikverflechtungsfalle war hierbei die am häufigsten verwendete Erklärung.<sup>122</sup>

## Schnittstellen von Europäischer Mehrebenen- und Föderalismusforschung

Ob die EU ein legitimer Untersuchungsgegenstand der Föderalismusforschung sei, war lange Zeit umstritten, da unklar war (und weiterhin ist), ob die EU ein Staatenbund ist, ein Föderalstaat oder ein Gebilde *sui generis*.<sup>123</sup> Mittlerweile orientiert sich das föderale Forschungsinteresse jedoch verstärkt an strukturellen Fragen, etwa wie die Kompetenzen zwischen den Ebenen verteilt sein müssen oder wie Akteure auf verschiedenen Ebenen im Prozess der Institutionenentwicklung oder des *policy-making* interagieren. Diese Perspektive wird in der *Multi-level-governance*-Forschung eingenommen.<sup>124</sup> In diesem

<sup>120</sup> Vgl. René Geißler/Felix Knüpling/Sabine Kropp/Joachim Wieland (Hrsg.), *Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019*, Baden-Baden 2015.

<sup>121</sup> Vgl. Roland Sturm, *More Courageous than Expected? The 2006 Reform of German Federalism*, in: Jan Erk/Wilfried Swenden (Hrsg.), *New Directions in Federalism Studies*, Abingdon 2010, S. 34–49; H.-P. Schneider (Anm. 12); Carolyn Moore/Wade Jacoby/Arthur B. Gunlicks, *German Federalism in Transition?*, in: *German Politics*, 17 (2008) 4, S. 393–407; Arthur Benz, *Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46 (2005) 2, S. 204–214.

<sup>122</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt/M. 2009; Arthur Benz, *From Joint-Decision Traps to Over-Regulated Federalism – Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform*, in: *German Politics*, 17 (2008) 4, S. 440–456; Katrin Auel, *Still no Exit from the Joint Decision Trap: The German Federal Reform(s)*, in: ebd., S. 424–439.

<sup>123</sup> Vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: dies. (Hrsg.), *Europäische Integration*, Wiesbaden 1996, S. 18.

<sup>124</sup> Vgl. Liesbet Hooghe/Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham 2001; Ian Bache/Matthew Flinders (Hrsg.), *Multi-*

*Sinne der Betrachtung der EU als Mehrebenensystem ist aus Sicht der Föderalismusforschung vor allem das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen interessant, und zwar in beiden Richtungen und in allen drei Dimensionen des Politikbegriffs.*

In institutioneller Hinsicht (*polity*) stellen sich Fragen nach der Allokation beziehungsweise Verlagerung von Kompetenzen zwischen den Ebenen. Lässt sich eine optimale Kompetenzverteilung theoretisch begründen? Wie lassen sich zentripetale und zentrifugale Dynamiken erklären und welche Folgen haben sie?<sup>125</sup> Das anstehende britische Referendum über den Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU demonstriert in aller Deutlichkeit, dass die jahrzehntelange Zentralisierungsdynamik keine Einbahnstraße ist.

Hinsichtlich des *Policy*-Prozesses wird untersucht, wie in den Phasen des *Policy*-Zyklus Akteure verschiedener Ebenen zusammenwirken, wo welche Verantwortlichkeiten liegen und wie Implementationsmuster politikfeldspezifisch variieren.<sup>126</sup> Auch Steuerungsinstrumente variieren nach Politikfeldern. Insbesondere die Methode der offenen Koordinierung (MoK) als weiches Steuerungsinstrument, das über „naming, shaming and blaming“ die Wirtschafts-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik der Nationalstaaten steuern sollte, wurde ein Jahrzehnt lang intensiv wissenschaftlich begleitet und äußerst kritisch diskutiert.<sup>127</sup>

*Level Governance*, New York 2004; Arthur Benz, *Multi-Level Governance*, in: ders. et al. (Hrsg.), *Handbuch Governance*, Wiesbaden 2007, S. 297–310; Henrik Enderlein/Sonja Wälti/Michael Zürn (Hrsg.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham u. a. 2010; Simona Piattoni, *The Theory of Multi-Level Governance*, Oxford 2010.

<sup>125</sup> Vgl. Arthur Benz/Christina Zimmer, *The EU's Competences: The „Vertical“ Perspective on the Multi-Level System*, in: *Living Review of European Governance*, 5 (2012) 1, S. 1–31.

<sup>126</sup> Für einen Überblick vgl. Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003.

<sup>127</sup> Vgl. Susana Borrás/Kerstin Jacobsson, *The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU*, in: *Journal of European Public Policy (JEPP)*, 11 (2004) 2, S. 185–208; Martin Heidenreich/Jonathan Zeitlin (Hrsg.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London u. a. 2009.

Unter dem *Politics*-Aspekt schließlich wird einerseits untersucht, wie nationalstaatliche Akteure auf die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene Einfluss nehmen.<sup>28</sup> Die Europäisierungsforschung andererseits untersucht die Auswirkungen der fortschreitenden Normierung nationalstaatlichen Handelns durch die europäische Ebene auf nationale Machtstrukturen.<sup>29</sup>

Hinsichtlich aller drei Dimensionen – *polity*, *policy* und *politics* – bewirkte die europäische Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise ab 2008 einen deutlichen Veränderungsschub. Auf *Polity*-Ebene lässt sich eine (Re-)Zentralisierung von Kompetenzen hin zu den europäischen Institutionen (namentlich Kommission und Europäische Zentralbank) beobachten. Diejenigen Steuerungsinstrumente, die im Rahmen der MoK eingeführt worden waren (*Policy*-Dimension), wurden auf die nationale Haushalts- und Fiskalpolitik erweitert und mit größerer Verbindlichkeit ausgestattet. Die Verschärfung der europäischen Schuldenbremse im Rahmen des Fiskalvertrages sowie die Einführung des Europäischen Semesters und des Two-Pack infolge des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes bewirkten außerdem einen weiteren Schub an Zentralisierung nationalstaatlicher Strukturen (*Politics*-Dimension), vor allem zugunsten des Bundeskanzleramtes und des Bundesfinanzministeriums.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Für den Einfluss von Regierungen auf europäische Politikgestaltung vgl. bspw. Frank Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis*, in: JEPP, 22 (2015) 2, S. 177–195; für Parlamente vgl. John O’ Brennan/Tapio Raunio, *National Parliaments within the Enlarged European Union*, London 2007; Katrin Auel/Arthur Benz, *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, London 2006, sowie Gabriele Abels/Annegret Eppler, *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus. Funktion von Parlamenten im politischen System der EU*, Baden-Baden 2011; für Verbände vgl. Jan Beyers/Rainer Eising/William A. Maloney, *Interest Group Politics in Europe*, London 2013, sowie Heike Klüver, *Lobbying in the European Union*, Oxford 2013.

<sup>29</sup> Vgl. Klaus H. Goetz/Simon Hix, *Europeanised Politics?*, London 2001; Susana Borrás/Guy Peters, *The Lisbon Strategy’s Empowerment of Core Executives: Centralizing and Politicizing EU National Coordination*, in: JEPP, 18 (2011) 4, S. 525–545; Hussein Kassim/Guy Peters/Vincent Wright, *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford 2000.

<sup>30</sup> Vgl. Nathalie Behnke, *Die Europäisierung nationaler Verwaltungen – der Einfluss von EU 2020 und Two-Pack auf Machtverhältnisse und Koordi-*

ngsmechanismen, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU*, Baden-Baden (i. E.).

Insgesamt zeigt sich in der EU-Mehrebenenforschung und insbesondere in der Forschung zu *multi-level governance* eine starke Differenzierung der Fragestellungen und Erklärungsansätze, um der Komplexität des Forschungsgegenstandes gerecht zu werden, wohingegen die Großtheorien tendenziell an Erklärungskraft einbüßen.<sup>31</sup>

## Dezentralisierungs- und Territorial-Politics-Forschung

Die Vielfalt der Staatsarchitekturen, die politische Macht territorial aufteilen, hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. In Westeuropa hat sich ein Großteil der traditionell zentralstaatlich aufgebauten Staaten regionalisiert und wesentliche politische Kompetenzen an historisch bestehende regionale Einheiten abgegeben. Der Prozess war teilweise durch ein Bemühen um Legitimationszugewinn für die bestehenden politischen Strukturen getrieben, teilweise durch die Programmatik der EU für ein „Europa der Regionen“ befördert und führte letztlich in sehr unterschiedlichem Ausmaß zu einer Übertragung von Kompetenzen.<sup>32</sup> Die generelle Zunahme an regionaler Autonomie sowie die Unterschiede zwischen Regionen im Einzelnen werden anschaulich durch den Regional Authority Index abgebildet.<sup>33</sup> In Spanien, dem Vereinigten Königreich und Belgien führte die Dezentralisierung der Kompetenzen den Nationalstaat bis an den Rand des Zerfalls, wie die wiederholten Regierungskrisen in Belgien sowie die Unabhängigkeitsreferenda im Herbst 2014 in Schottland und Katalonien zeigen. Diese Prozesse stellten das bestehende Verständnis für die Rolle, Leistungsfähigkeit und Grenzen von

nationsmechanismen, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU*, Baden-Baden (i. E.).

<sup>31</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, in: *Scandinavian Political Studies*, 24 (2001) 1, S. 1–26; A. Benz/C. Zimmer (Anm. 25).

<sup>32</sup> Vgl. Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham 2000.

<sup>33</sup> Vgl. Gary Marks/Liesbet Hooghe/Arjan H. Schakel, *Patterns of Regional Authority*, in: *Regional and Federal Studies*, 18 (2008) 2–3, S. 167–181.

Mehrebenenordnungen sowie für den Primat der territorialen Integrität bestehender Ordnungen grundsätzlich infrage.<sup>f34</sup>

Zwischen der Hoffnung auf und dem Zweifel an der Leistungsfähigkeit föderaler Ordnungsmuster, um vielfältige Gruppen in multinationalen oder gespaltenen Gesellschaften zu integrieren,<sup>f35</sup> schwankt man auch beim Blick auf den Rest der Welt. Zwar lassen sich in der Tat infolge politischer Neuordnungsprozesse weltweit Experimente mit föderalen Ordnungsmustern beobachten.<sup>f36</sup> Im Sinne des Konzepts des  *Holding-together*-Föderalismus nach Alfred Stepan verband man hier mit der Einführung föderaler Strukturen häufig das Ziel, staatliche Ordnungen dadurch zu stabilisieren, dass man auf dem staatlichen Territorium lebende unterschiedliche ethnische Gruppen durch Machtteilung und Machtbeteiligung<sup>f37</sup> in Verbindung mit der Zuerkennung autonomer Entscheidungssphären<sup>f38</sup> akkommodierte und dadurch die Konflikte eindämmte.<sup>f39</sup> Dies war besonders in Ländern relevant, die infolge ethnischer Konflikte gewalttätige Auseinandersetzungen<sup>f40</sup> bis hin zu Bürger-

kriegen erlebt hatten und nun in der Phase des Aufbaus nach den Konflikten langfristig tragfähige Staatsordnungen suchten. Diese Entwicklungen warfen die Frage auf, wie wirkmächtig föderale Arrangements tatsächlich sind, um Frieden und Stabilität in komplexen politischen Systemen zu sichern, und wo umgekehrt die Grenzen föderaler Institutionen liegen. Ob allerdings föderale Strukturen tatsächlich ethnische Konflikte effektiv befrieden können, darüber herrscht in der ländervergleichenden Forschung immer noch Zweifel.<sup>f41</sup>

Eine besondere Aufmerksamkeit kommt in jüngerer Zeit Überlegungen zu nicht-territorialen Formen der Akkommodierung zu. Folgt man Will Kymlickas Unterscheidung zwischen nationalen, indigenen und migrierten Minderheiten,<sup>f42</sup> wird deutlich, dass eine auf ein Territorium bezogene Zuerkennung von Autonomierechten zwar möglicherweise die Bedürfnisse von nationalen oder indigenen Gruppen befriedigt, die regional stark konzentriert leben. Häufig leben diese Gruppen – und insbesondere Migrantinnen und Migranten – aber auch über das Territorium eines Staates verstreut, sodass die Schaffung immer kleinerer territorialer Einheiten mit dem Ziel der „gruppenreinen“ Sortierung keine Lösung verspricht. Möglichkeiten zum Umgang mit der Problematik bieten dann Modelle der nicht-territorialen Akkommodierung, beispielsweise durch die Berücksichtigung kultureller Besonderheiten in der nationalen Gesetzgebung etwa durch Feiertagsregelungen, Gebetsräume und -zeiten oder eine Abschwächung der Helmpflicht auf dem Motorrad für Turbanträger oder gar die Beschäftigung von Lehrern für indigene Sprachen oder Minderheitenreligionen an staatlichen Schulen beziehungsweise von traditionellen Heilern an staatlichen Krankenhäusern.<sup>f43</sup>

<sup>f34</sup> Vgl. Rainer Bauböck, *Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation*, in: Will Kymlicka/Wayne Norman (Hrsg.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford–New York 2000.

<sup>f35</sup> Vgl. Alain-G. Gagnon/James Tully (Hrsg.), *Multinational Democracies*, Cambridge 2001; Sujit Choudry (Hrsg.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, Oxford 2008.

<sup>f36</sup> Vgl. Edward L. Gibson (Hrsg.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore 2004; Dawn Brancati, *Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict an Secessionism?*, in: *International Organization*, 60 (2006) 3, S. 651–685; Jan Erk/Lawrence Anderson, *The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?*, in: *Regional and Federal Studies*, 19 (2009) 2, S. 191–202.

<sup>f37</sup> Vgl. Arend Lijphart, *Constitutional Design for Divided Societies*, in: *Journal of Democracy*, 15 (2004) 2, S. 96–109; Donald L. Horowitz, *The Challenge of Ethnic Conflict: Democracy in Divided Societies*, in: *Journal of Democracy*, 4 (1993) 4, S. 18–38.

<sup>f38</sup> Vgl. Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford 2007.

<sup>f39</sup> Vgl. John McGarry/Brendan O’Leary/Richard Simeon, *Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation*, in: Sujit Choudry (Hrsg.), *Constitutional Design for Divided Societies*, Oxford 2008, S. 41–88.

<sup>f40</sup> Vgl. Ted R. Gurr, *Minorities at Risk*. Washington D. C. 1993; Lars-Erik Cederman/Nils B. Weidmann/Kristian Skrede Gleditsch, *Horizontal Inequalities*

and Ethnonationalist Civil War: A Global Comparison, in: *American Political Science Review*, 105 (2011) 3, S. 478–495.

<sup>f41</sup> Vgl. D. Brancati (Anm. 36); J. Erk/L. Anderson (Anm. 36); Robert Agranoff, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden 1999.

<sup>f42</sup> Vgl. den von Will Kymlicka entwickelten *Multiculturalism Policy Index*, [www.queensu.ca/mcp/index.html](http://www.queensu.ca/mcp/index.html) (10.6.2015), ders., *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*, Washington D. C. 2012.

<sup>f43</sup> Vgl. John Coakley, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-Territorial Autonomy*, in: *International Political Science*

Dezentralisierungsprozesse und Forderungen nach mehr regionaler Autonomie werden in den meisten Staaten maßgeblich von politischen Parteien beeinflusst. Regionalistische oder nationalistische Parteien können zentrifugale Tendenzen erzeugen oder verstärken, indem sie beispielsweise partikularistische Gruppenforderungen artikulieren oder versuchen, mit separatistischen oder xenophoben Wahlprogrammen Stimmen zu gewinnen. Ob Parteien im Sinne von *policy seekers* eher Sprachrohre von Bedürfnissen nach regionaler Autonomie oder nach Abspaltung sind, oder ob sie im Sinne von *vote seekers* auf eine Erfolg versprechende Programmatik mit aufspringen oder diese sogar erst selber schaffen, ist empirisch häufig nicht klar zu trennen.<sup>144</sup>

Umgekehrt können vertikal integrierte Parteiensysteme zentrifugale Tendenzen in Föderalstaaten abfedern, indem sie über die Regionalorganisationen hinweg nationale Programmatiken propagieren oder separatistischen Parteien ernstzunehmende gemäßigte Alternativen entgegensetzen.<sup>145</sup> Schließlich müssen auch Parteien selbst in ihrer internen Struktur auf eine stärkere Regionalisierung politischer Kompetenzen reagieren, beispielsweise indem sie ihren Regionalverbänden mehr Autonomie bei der Setzung politischer Schwerpunkte oder bei der Kandidatenaufstellung zugestehen.<sup>146</sup> Die *Territorial-party-politics*-Forschung befasst sich empirisch mit diesem Zusammenhang zwischen Parteiprogrammatik, Parteienwettbewerb und institutioneller Dezentralisierung.<sup>147</sup>

Review, 15 (1994) 3, S. 297–314; Rainer Bauböck, Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities?, in: Alain Dieckhoff (Hrsg.), *The Politics of Belonging. Nationalism, Liberalism, and Pluralism*, Lanham 2004, S. 221–257.

<sup>144</sup> Vgl. Emanuele Massetti/Arjan H. Schakel, Between Autonomy and Secession. Decentralization and Regionalist Party Ideological Radicalism, in: *Party Politics*, 16.12.2013 (online).

<sup>145</sup> Vgl. Lori Thorlakson, Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations, in: *Party Politics*, 15 (2009) 2, S. 157–177.

<sup>146</sup> Vgl. Klaus Detterbeck/Eve Hepburn, *Party Politics in Multi-Level Systems. New Directions in Federalism Studies*, London–New York 2010, S. 106–125.

<sup>147</sup> Vgl. Wilfried Swenden/Bart Maddens (Hrsg.), *Territorial Party Politics in Western Europe*, New York 2009; Christina Isabel Zuber/Edina Szöcsik, EPAC – a New Dataset on Ethnonationalism in Party Competition in 22 European Democracies, in: *Par-*

Aus der Beobachtung und Analyse dieser multiplen Veränderungsbewegungen folgte die Einsicht, dass Wandel, Kontinuität und Stabilität eng zusammenhängen. Mit dem Ziel, diese Zusammenhänge besser zu verstehen, hat sich als jüngere Forschungsrichtung die Untersuchung territorialer Dynamiken herausgebildet.<sup>148</sup> Eine Theorie territorialer Dynamiken soll es ermöglichen, Ursachen, Verläufe und Konsequenzen von föderalen Veränderungsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen zu analysieren und zu erklären.

Diese Veränderungen können sich, wie oben beschrieben, zum einen auf die institutionelle Ordnung föderaler Architekturen beziehen. Kompetenzallokationen, Vetopositionen, Beteiligungsverfahren oder garantierte Teilhaberechte können auf Verfassungs- oder subkonstitutioneller Ebene verankert sein und sind dementsprechend mehr oder weniger einfach zu verändern. Vergleichende Untersuchungen zu Verfassungsreformen haben aber gezeigt, dass Föderalstaaten hier nicht veränderungsresistenter sind als Zentralstaaten.<sup>149</sup> Auch wurde gezeigt, dass Veränderungsprozesse zwischen Ebenen der Normenhierarchie wandern und formale Verfassungsänderungen sich mit einfache Gesetzlichen Anpassungen oder auch der Uminterpretation von Verfassungstext wechselseitig ergänzen.<sup>150</sup>

ty Politics, 1.11.2012 (online); Bonnie Meguid, Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success, in: *American Political Science Review*, 99 (2005) 3, S. 347–359.

<sup>148</sup> Vgl. A. Benz/J. Broschek (Anm. 5).

<sup>149</sup> Vgl. Astrid Lorenz, Verfassungsänderungen in föderalen und unitarischen Demokratien im Vergleich. Befunde einer empirischen Analyse für den Zeitraum von 1945 bis 2004, in: Julia von Blumenthal/Stephan Bröchler (Hrsg.), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2010, S. 13–35.

<sup>150</sup> Vgl. Nathalie Behnke/Arthur Benz, The Politics of Constitutional Change Between Reform and Evolution, in: *Publius*, 39 (2009) 2, S. 213–240; Arthur Benz/César Colino, Constitutional Change in Federations – A Framework for Analysis, in: *Regional and Federal Studies*, 21 (2011) 4–5, S. 381–406; Thomas Hueglin, Verfassung – Verfassungsänderung – Verfassungsflexibilität. Anmerkungen zum kanadischen Sonderfall, in: Peter Bußjäger/Felix Knüpling (Hrsg.), *Können Verfassungsreformen gelingen?*, Wien 2008, S. 49–64.

Veränderungen beziehen sich zum zweiten auf Verschiebungen von Machtpositionen, die formaler oder informaler Art sein können.<sup>F<sup>51</sup></sup> Relative Veränderungen in der territorialen Ressourcenausstattung oder in Wahlergebnissen können Akteure mit neuen Machtansprüchen ausstatten, die Migrationsprozesse von Autorität in Gang setzen und sich gegebenenfalls in institutionellen Änderungen niederschlagen. Veränderungen können sich drittens auch auf die ideologisch-normative Fundierung föderaler Ordnungsmuster beziehen. Die Entscheidung, wie viel Vielfalt die Einheit verträgt, wird über Zeit und Raum hinweg unterschiedlich getroffen und äußert sich beispielsweise in der unterschiedlichen Betonung von Konzepten wie kooperativer versus Wettbewerbsföderalismus.

Neben Fragen nach Ursachen und Formen von Veränderung wird zum einen nach der Rolle von verschiedenen Akteuren wie Parteien, Verfassungsgerichten oder der Bevölkerung gefragt, die Reformen anstoßen oder verhindern können, zum anderen nach Konsequenzen der Veränderungsprozesse für die Stabilität von Systemen und auch für ihre Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit. Auch die Dauerhaftigkeit von Reformen hängt wiederum wesentlich von den Akteuren ab, inwiefern diese die Reformergebnisse akzeptieren und im politischen Prozess umsetzen.

Theoretische Ansätze zum Verständnis und zur Erklärung von Dynamiken speisen sich aus unterschiedlichen Quellen: Kulturalistische Theorien betonen die Bedeutung einer föderalen Kultur und eines föderalen Selbstverständnisses der Gesellschaft, um dynamische Veränderungen zu verstehen;<sup>F<sup>52</sup></sup> *Rational-choice*-Ansätze weisen demgegenüber auf die Rolle von Institutionen hin, um zentrifugale oder zentripetale Dynamiken zu bremsen oder zu befördern.<sup>F<sup>53</sup></sup> Neben diesen

beiden Ansätzen hat sich zur Analyse von Dynamiken in jüngerer Zeit besonders der historische Institutionalismus als fruchtbar erwiesen. Mit der Betonung der Zeitlichkeit von Prozessen<sup>F<sup>54</sup></sup> und der analytischen Fokussierung auf asynchrone Veränderungen verschiedener Aspekte eines Systems<sup>F<sup>55</sup></sup> bietet er Möglichkeiten, die Komplexität der Prozesse analytisch zu verarbeiten.

Mit der Entwicklung einer Theorie föderaler Dynamiken geht schließlich auch die Einsicht einher, dass Komplexität von Strukturen und Prozessen nicht mehr von vornherein als mehr oder weniger unabänderliches Übel angesehen wird. Vielmehr wird zunehmend erkannt, dass reale Verflechtungen nur durch komplexe Strukturen und Prozesse angemessen verarbeitet werden können. Zwar wirken Verflechtungen, Abhängigkeiten und Vetopositionen bremsend im Politikprozess. Komplexe Strukturen bieten aber auch ein Konfliktlösungspotenzial, wenn Akteure diese strategisch zu nutzen wissen. Zukünftige Forschung sollte genauere Einsichten über die Mechanismen erbringen, wie diese Konfliktlösungspotenziale in verflochtenen Strukturen – beispielsweise über Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen – strategisch eingesetzt werden. Dies gilt einerseits für Parlamente, andererseits für Ministerialbürokratien in intergouvernementalen Beziehungen. Schließlich sorgen Verflechtungen für ein hohes Maß an Konfliktbearbeitung und können somit langfristig dazu beitragen, den gesellschaftlichen Frieden zu wahren. In der positiveren Neubewertung von Verflechtungsstrukturen werden daher nicht nur Effizienz-Überlegungen berücksichtigt, sondern gleichermaßen Aspekte wie demokratische Legitimation und Minderheitenschutz als normative Grundprämissen.

<sup>F<sup>51</sup></sup> Vgl. Elisabeth E. Gerber/Ken Kollman, Introduction – Authority Migration: Defining an Emerging Research Agenda, in: *Political Science and Politics*, 37 (2004) 3, S. 397–401.

<sup>F<sup>52</sup></sup> Vgl. William S. Livingston, A Note on the Nature of Federalism, in: *Political Science Quarterly*, 67 (1952) 1, S. 81–95; Jan Erk, *Explaining Federalism. State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, London 2008.

<sup>F<sup>53</sup></sup> Vgl. William H. Riker, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston 1964; Mikhail Filippov/Peter C. Ordeshook/Olga Shvetsova, *Designing Fed-*

*deralism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge 2004; Jenna Bednar, *The Robust Federation. Principles of Design*, Cambridge 2009.

<sup>F<sup>54</sup></sup> Vgl. Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton 2004.

<sup>F<sup>55</sup></sup> Vgl. Jörg Broschek, Conceptualizing and Theorizing Constitutional Change in Federal Systems: Insights from Historical Institutionalism, in: *Regional and Federal Studies*, 21 (2011) 4–5, S. 539–559.