

Thesen zum Workshop

**„Regionale Autonomie unter den Bedingungen von Globalisierung
und staatlichen Transformationsprozessen“**

München, 3. Dezember 2001

**POLITIKVERFLECHTUNG UND MACHTVERTEILUNG
IN ETABLIERTEN FÖDERALEN SYSTEMEN
– PROBLEME UND LÖSUNGSANSÄTZE**

Thomas Fischer, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

- 1) Für Staaten, deren Gesellschaften durch territorial ausgeprägte ethno-politische bzw. (politisch-)kulturelle Konfliktlinien und starke regionale Autonomiebewegungen gekennzeichnet sind, stellt der Föderalismus ein mögliches Mittel des Konfliktmanagements dar. Beispiele, wie Südafrika oder Spanien, wo erst jüngst föderale oder quasi-föderale Strukturen mit dieser Zielsetzung geschaffen wurden, stehen für die politische Attraktivität und Aktualität dieses Lösungsansatzes. Die Reformdebatten in diesen beiden Ländern zeigen zugleich exemplarisch, dass die Frage, welche Erfahrungen und Lehren aus der politischen Praxis und den Fehlentwicklungen etablierter Bundesstaaten gezogen werden können, mehr ist als ein rein akademisches Problem. In beiden Fällen bildeten die Modelle anderer Bundesstaaten, wie Deutschlands, Kanadas, der USA oder – in Südafrika – Indiens einen wichtigen Bezugspunkt für die politischen Beratungen über das institutionelle Design der neuen Territorialorganisation.
- 2) Dies darf aber keineswegs in dem Sinne verstanden werden, dass bei dem Rückgriff auf bundesstaatliche Systemelemente zur Verwirklichung regionaler Autonomie andere föderale Modelle beliebig übertragbar wären. Im Grunde genommen existieren ebenso viele Varianten des Föderalismus, wie es Bundesstaaten gibt. Ihre jeweilige Funktionslogik in der Verfassungswirklichkeit eines Landes hängt – jenseits des institutionellen Designs der bundesstaatlichen Beziehungen – von einer Reihe anderer spezifischer Gegebenheiten ab, wie eben den sozio-ökonomischen Strukturen, dem Parteiensystem und der politischen Kultur des jeweiligen Landes.

3) Sowohl hinsichtlich seines Beitrages zu demokratischem und effizientem Regieren als auch seiner Eignung als Mittel des Managements ethno-politischer Konflikte ist der Föderalismus ein „janusköpfiges“ Konzept:

- Aus *demokratischtheoretischer Perspektive* liegen seine Vorzüge in einer Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger, der Bereitstellung eines regional differenzierten Angebotes an öffentlichen Leistungen und einer Stärkung der vertikalen Gewaltenteilung durch „checks and balances“. Andererseits kann er zu einer Überbetonung von Minderheiteninteressen gegenüber nationalen Mehrheitsinteressen führen. Föderale Systeme erschweren eine klare Zuordnung politischer Verantwortung durch komplexe und intransparente Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen Regierungsebenen.
- Als Mittel zur *Effektivierung politischen Handelns* wird der Föderalismus betrachtet, weil er es ermöglicht, Politikangebote passgenauer auf regionale Bedürfnisse zuzuschneiden. Andererseits birgt er aber die Gefahr der Duplizierung von Strukturen und Zuständigkeiten, von Widersprüchen und Überlappungen. Je intensiver sein institutioneller Zuschnitt eine enge Kooperation zwischen Bundes- und gliedstaatlicher Ebene erfordert, desto höher sind die Koordinationskosten. Die Gefahr von Verzögerungen und Unbeweglichkeit im Entscheidungsprozess nimmt ebenso zu wie das Risiko, dass Einigungen über Politikergebnisse auf den kleinsten gemeinsamen Nenner reduziert werden oder die „Politikverflechtungsfalle“ zuschnappt.
- Am deutlichsten wird die „Janusköpfigkeit“ föderaler Strukturen aber, soweit sie dem *Management territorialer Konflikte* dienen sollen. Einerseits können sie – bei passendem institutionellen Design – das Konfliktpotential minimieren, indem territorialen Minderheiten eigene Handlungs- und Selbstbestimmungsspielräume verfassungsrechtlich garantiert und auf diese Weise ihre Besonderheiten anerkannt werden. Eine Hegemonie einzelner Bevölkerungsgruppen über andere wird erschwert und zusätzliche politische Arenen zur Sozialisierung politischen Führungspersonals entstehen. Andererseits werden durch föderale Strukturen aber gerade jene Konfliktlinien institutionalisiert, perpetuiert und verstärkt, zu deren Abbau sie beitragen sollen. Föderale Systeme liefern mit der politischen Institutionalisierung der Glieder ein ideales Sprungbrett für secessionistische Bewegungen. Damit stellt sich aber unmittelbar die Frage, bis zu welchem Umfang ein Ausbau der Zuständigkeiten und der Autonomie der Gliedstaaten noch geeignet ist, den Zusammenhalt des Gesamtstaates zu wahren, bzw. ab welchem Punkt damit Abspaltungstendenzen Vorschub geleistet wird. Schließlich schenken föderale Strukturen in aller Regel der Frage wenig Beachtung, wie das Problem von „Minderheiten in Minderheiten“ gelöst werden kann. Um dieses Problem zu lösen, reicht die Gewährung gliedstaatlicher Autonomie nicht aus. Zumindest ist ergänzend eine Garantie von Minderheitenrechten auf nationaler Ebene erforderlich.

- 4) Obwohl sich in der Verfassungswirklichkeit aller etablierten Bundesstaaten ein dichtes Geflecht kooperativer Beziehungen zwischen Bund und Gliedern herausgebildet hat, lassen sich idealtypisch dennoch die Erscheinungsformen des „intrastaatlichen“ Beteiligungsföderalismus, wie er in Deutschland, Österreich oder auch Südafrika zu finden ist, und des „interstaatlichen“ Trennföderalismus unterscheiden, wie er in den USA, Belgien, der Schweiz, Kanada oder – in abgeschwächter Form – in Australien existiert. Ein Grunddiktum in der Föderalismusforschung lautet, dass die Arbeitsfähigkeit beteiligungsföderaler Systeme – dies gilt vor allem für den hochgradig politikverflochtenen deutschen Bundesstaat – mit ihrer institutionalisierten Beteiligung der Glieder an der Bundespolitik über die Zweite Kammer und ihrer funktionalen Arbeitsteilung zwischen dominanter Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und Verwaltungsvollzug bei den Gliedstaaten von einem relativ hohen Maß an gesellschaftlicher Homogenität abhängt. Bei zunehmender sozio-ökonomischer Heterogenität wachse dort die Gefahr von Reformstaus und drohen Entscheidungsblockaden. Für erfolgreiches Konfliktmanagement in territorial heterogen zusammengesetzten Gesellschaften habe sich deshalb der Trennföderalismus – so die gängige Auffassung – als geeigneteres Modell erwiesen.
- 5) Übersehen wird dabei, dass selbst in etablierten Föderalstaaten wie Kanada das politikverflochtene System der Bundesrepublik als Reformmodell diskutiert wird. Die südafrikanische Verfassungsreform in den 90er Jahren, mit der vor allem das ethnisch-kulturelle Konfliktpotential mit KwaZulu-Natal aufgefangen werden sollte, lehnt sich in weiten Teilen an das deutsche Modell an. Dass dieses verbundföderale Modell also durchaus auch für heterogen zusammengesetzte Gesellschaften attraktiv sein kann, lässt sich folgendermaßen erklären: Unter dem Gesichtspunkt des Zusammenhalts des Gesamtsystems wiegt gerade bei neu zu etablierenden bundesstaatlichen Strukturen die Gefahr des trennföderalen Modells sehr hoch, dass Konflikte zwischen den Gliedstaaten durch das „constitutional entrenchment“ ihrer Autonomie verstärkt und zugleich Sezessionsbestrebungen erleichtert werden. Verglichen damit erscheint die Blockadeanfälligkeit des Beteiligungsföderalismus, der primär auf das Zusammenwirken von Bund- und Gliedern im Gesamtstaat ausgerichtet ist, zumindest in der Aufbauphase föderaler Strukturen als das „kleinere Übel“. Gerade in der Aufbauphase föderaler Strukturen in territorial heterogen zusammengesetzten Gesellschaften könnte eine zentrale Stärke des intrastaatlichen Modells darin liegen, dass es eher dem Leitbild eines „nationalen Föderalismus“ entspricht
- 6) Besteht das vorrangige Ziel der Föderalisierung eines Staates darin, regionale Autonomieansprüche zu befriedigen und ethnisch-politische Konflikte zu managen, so ist dafür das beteiligungsföderale Modell – zumindest als Ausgangsbasis eines schrittweisen Umbaus zu einem stärker trenn- bzw. wettbewerbsföderalen System – möglicherweise der bessere Weg. Es geht hier eben zunächst nicht in erster Linie um eine Demokratisierung oder Ef-

fektivierung des Regierens in einem föderalen Mehrebenensystem, wo der Trennföderalismus erfolversprechender sein dürfte. Nicht aus dem Blick verloren werden darf dabei aber die Entwicklungsfähigkeit der föderalen Territorialorganisation im Zeitverlauf. Zwar scheint gerade in der Anfangsphase regionaler Autonomiegewährung einiges für den intrastaatlichen Föderalismus als Modell zu sprechen. Diese Beobachtung sollte jedoch nicht als Widerspruch zu der in der vergleichenden Föderalismusforschung vorherrschenden Auffassung gelesen werden, dass ihm in heterogen zusammengesetzten Gemeinwesen das Modell des interstaatlichen Trennföderalismus unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Entscheidungsfähigkeit überlegen ist. Der Grund für diesen scheinbaren Widerspruch mag darin liegen, dass sich dieser breite Forschungskonsens auf die Betrachtung etablierter Föderalstaaten stützt - und eben nicht auf erst jüngst entstandene Bundesstaaten. In der längerfristigen Perspektive dürfte sich der Beteiligungsföderalismus aufgrund seiner Blockadeanfälligkeit tatsächlich nur sehr bedingt als Instrument erfolgreichen territorialen Konfliktmanagements eignen und ein schrittweiser Übergang zu stärker trennföderal angelegten Systemelementen erforderlich werden. Verstärkt wird dieser potentielle Anpassungsdruck im zeitlichen Längsschnitt durch die wachsende Bedeutung des internationalen Standortwettbewerbs zwischen einzelnen Regionen, der in allen Bundesstaaten Reformdruck in Richtung einer stärker wettbewerbsföderalen Grundausrichtung erzeugt.

- 7) Als Ansatzpunkt für die Gewährung regionaler Autonomie unter den Bedingungen von Globalisierung und staatlichen Transformationsprozessen scheinen sich beteiligungsföderale Modelle deshalb nur dann anzubieten, wenn gleichzeitig von Anfang an die Verfassungsgrundlagen für den allmählichen Übergang zu einem stärker trennföderal angelegten Bundesstaat geschaffen werden. Eine interessante Option, die es einzelnen Bevölkerungsgruppen erlaubt, ihre eigenen Traditionen und Präferenzen in bestimmten Politikfeldern zu pflegen, gleichzeitig aber die notwendige Einheit des Gesamtstaates gewährleistet, bilden dabei sicherlich Formen des asymmetrischen Föderalismus. Sie können beispielsweise durch die verfassungsrechtliche Verankerung von opt-in- oder opt-out-Optionen für die einzelnen Gliedstaaten in bestimmten Aufgabenfeldern die Möglichkeit zu flexiblen Graden regionaler Autonomie und zu einer territorial differenzierten Arbeitsteilung im Bundesstaat eröffnen. Vor allem das etablierte föderale System Kanadas liefert hierfür interessantes Anschauungsmaterial.