

Peter Bußjäger / Florian Klebelsberg /
Andreas Pehr (Hg.)

50 Jahre Forschung für Vielfalt

Beiträge zum Festakt sowie zur Ringvorlesung
„50 Jahre Institut für Föderalismus“

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 143

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger,
Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre,
Universität Innsbruck

50 Jahre Forschung für Vielfalt

**Beiträge zum Festakt sowie zur Ringvorlesung
„50 Jahre Institut für Föderalismus“**

herausgegeben von

Peter Bußjäger / Florian Klebelsberg / Andreas Pehr



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor*, [Titel], in: Bußjäger/Klebensberg/Pehr (Hg),
50 Jahre Forschung für Vielfalt (2026) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung
der Stiftung Pro Vorarlberg gedruckt.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der
Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch
Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des
Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert,
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2026 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at
new academic press OG | Feldgasse 21/2, 1080 Wien, Österreich |
office@newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2338-9
eISBN: 978-3-7003-2339-6

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Medienfabrik Wien GmbH, Wien

Grußworte des Landeshauptmannes von Tirol

Die Vielfalt zeichnet uns aus

Was verbindet die Bürgerinnen und Bürger der 40-Seelen-Gemeinde Gramais mit den Menschen aus der Millionenstadt Wien? Was hat der Landwirt aus dem Bregenzerwald mit der Geschäftsfrau aus Klagenfurt gemeinsam? Sie alle – wir alle – machen Österreich zu dem, was es ist. Ein lebenswertes Land mit vielfältigen Möglichkeiten und gleichen Chancen für alle. Wir leben nach denselben Gesetzen und orientieren uns an denselben moralischen Grundsätzen. Und doch sind unsere Lebensrealitäten oft auch sehr unterschiedlich. Diese Vielfalt macht Österreich als Staat im Herzen Europas aus. Der Föderalismus ist

Grundpfeiler unserer Verfassung und tief in unserem täglichen Leben verwurzelt. Die Mitsprache und Mitgestaltung der Bundesländer und Gemeinden sorgt nicht nur für politische Balance, sondern ermöglicht auch die Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten. Dabei ist das bundesstaatliche Prinzip kein statisches Konstrukt, sondern lebt von der Weiterentwicklung. Denn das Leben verändert sich. Die Voraussetzungen verändern sich. Die Rahmenbedingungen verändern sich. Und so muss sich auch die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Ländern und Bund kontinuierlich weiterentwickeln. Gemeinsam mit Kolleginnen und Kollegen aus ganz Österreich habe ich die Reformpartnerschaft ins Leben gerufen. Ich bin überzeugt davon, dass die von uns angestrebten Reformen zugunsten des Föderalismus ausfallen werden. Starke Gemeinden machen starke Länder. Und starke Länder machen eine starke Republik. Und in welche Richtung die einzelnen Reformen auch gehen mögen: Unser gemeinsames Ziel muss es sein, das Leben der Menschen zu vereinfachen.

Seit der Gründung des Instituts für Föderalismus (IFÖ) tragen seine Mitglieder aktiv dazu bei, den Föderalismus aus wissenschaftlicher



Bildnachweis: Land Tirol/Emanuel Kaser

Sicht zu beleuchten und zu stärken. In seiner 50-jährigen Geschichte hat sich das Institut als wissenschaftlicher Thinktank im In- und Ausland profiliert. Und auch bei der Umsetzung der nun angestrebten Reformen können wir uns auf die Expertise des IFÖ verlassen.

In dem Band, den Sie gerade in Händen halten, wird der Föderalismus aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet. Ich bedanke mich bei allen, die seit der Gründung des IFÖ mit ihrer Expertise zur Weiterentwicklung des Instituts beigetragen haben, und all jenen, die das vergangene Jubiläumsjahr mit Leben gefüllt haben!



Anton Mattle

Landeshauptmann von Tirol

Vorwort der Herausgeber

Das Institut für Föderalismus feierte 2025 sein 50-jähriges Bestehen. Es hat in dieser Zeit den Ländern wichtige Expertise geliefert und zur Weiterentwicklung des Föderalismus beigetragen. Aus diesem Anlass fand am 30. Juni 2025 ein Festakt im Tiroler Landhaus in Innsbruck statt, in dessen Rahmen das Jubiläum des Instituts gefeiert, eine Bilanz über die bisherige Arbeit des Instituts gezogen und ein Ausblick auf dessen Zukunft gegeben wurde.

Ebenfalls anlässlich des 50-jährigen Jubiläums des Instituts wurde von November 2025 bis Jänner 2026 eine mehrteilige Ringvorlesung an der Universität Innsbruck abgehalten, in deren Rahmen das breite Feld der Föderalismusforschung abgedeckt und Forschungsfragen aus den Disziplinen der Politikwissenschaft, der Ökonomie, des Rechts und der Geschichte für ein breites Publikum eingefangen und aufbereitet wurden.

Der vorliegende Band vereinigt die Schriftfassungen der im Rahmen des Festakts und der Ringvorlesung gehaltenen Vorträge.

Der erste Teil enthält die Beiträge zum Festakt „50 Jahre Institut für Föderalismus“: *Christoph Grabenwarter* widmet sich der Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat, während *Peter Bußjäger* in einem Rückblick auf die 50-jährige Geschichte des Instituts eine Bilanz zieht und einen Ausblick auf die Zukunft des Instituts gibt.

Der zweite Teil der Publikation enthält die Beiträge zur Ringvorlesung „50 Jahre Institut für Föderalismus“. *Karl Kössler* behandelt dabei den Föderalismus als Prinzip der Staatsorganisation im internationalen Vergleich und beschreibt die Entstehung von Bundesstaaten und ihre Ziele. *Michael Gehler* widmet sich der Entwicklung der Europäischen Union als quasi-föderale Ordnung aus historischer und gegenwärtiger Sicht mit Zukunftsperspektiven. *Sean Mueller* geht in seinem Beitrag auf Mitbestimmung als Teil der Selbstbestimmung in föderalen Systemen ein. *David Stadelmann* betrachtet Föderalismus als Institution zur Heilung von Politikversagen aus einer neuen ökonomischen Perspektive. *Karin Praprotnik* schließlich untersucht die Einstellungen zum Föderalismus in Österreich und ermittelt dabei Wirtschaft, Identität und Parteipräferenz als Erklärungsfaktoren.

Wir bedanken uns bei allen Mitwirkenden für die gelungenen Veranstaltungen im Jubiläumsjahr und hoffen, dass der vorliegende Band

dem interessierten Leser einen Einblick in spannende Themen aus dem
weiten Bereich der Föderalismusforschung gewähren kann.

Innsbruck,
im März 2026

Peter Bußjäger
Florian Klebelsberg
Andreas Pehr

Inhalt

Grußworte des Landeshauptmannes von Tirol	V
Vorwort der Herausgeber	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Beiträge zum Festakt „50 Jahre Institut für Föderalismus“	1
<i>Christoph Grabenwarter</i> Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat	3
<i>Peter Bußjäger</i> 50 Jahre IFÖ – Bilanz und Ausblick	25
Beiträge zur Ringvorlesung „50 Jahre Institut für Föderalismus“	39
<i>Karl Kössler</i> Föderalismus als Prinzip der Staatsorganisation im internationalen Vergleich: Die Entstehung von Bundesstaaten und ihre Ziele	41
<i>Michael Gehler</i> Die Entwicklung der Europäischen Union als quasi-föderale Ordnung aus historischer und gegenwärtiger Sicht mit Zukunfts- perspektiven	65
<i>Sean Mueller</i> Mitbestimmung als Teil der Selbstbestimmung in föderalen Systemen	93
<i>David Stadelmann</i> Föderalismus als Institution zur Heilung von Politikversagen: Eine neue ökonomische Perspektive	107
<i>Katrin Praprotnik</i> Einstellungen zum Föderalismus in Österreich. Wirtschaft, Identität und Parteipräferenz als Erklärungsfaktoren	131
Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber	149



**Beiträge zum Festakt
„50 Jahre Institut für Föderalismus“**



Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat – 50 Jahre Föderalismusinstitut¹

I. Einleitung

Im zweiten Halbjahr 2021 wehte am Dach an der östlichen Ecke des Gebäudes des Verfassungsgerichtshofes die Fahne mit dem Landeswappen Tirols. Die Frage, was es damit auf sich hat, lässt sich rasch klären. Der Verfassungsgerichtshof ist zwar organisatorisch ein Bundesorgan, jedoch auch ein Organ, das man bundesstaatstheoretisch durchaus als Gesamtstaatsorgan bezeichnen kann; ein Organ, das in der Organisation föderalistische Züge und vor allem wesentliche Bezüge zu den Ländern hat, zu ihren Rechtsordnungen und insbesondere zu ihren Verfassungen. Diesen Zügen und Bezügen soll aus Anlass des 50jährigen Jubiläums des Föderalismusinstituts nachgespürt werden.

Zudem soll dieser Beitrag dazu einladen, über das Wesen des Bundesstaates aus der Perspektive der Verfassungsgerichtsbarkeit und des Rechtsstaates nachzudenken. In dem Titel „Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat“ steckt eine weitere Perspektive, nämlich jene nach der Organisation, den bundesstaatsbezogenen Zuständigkeiten und der Prägung der Verfassung durch die Rechtsprechung; und zwar weit über den Föderalismus hinaus.

Vor fünfzig Jahren, im Jahr 1975, wurde das Österreichische Föderalismusinstitut gegründet, weitere fünfzig Jahre nach der denkwürdigen B-VG-Novelle 1925. So wie für das Föderalismusinstitut stellten die Jahre 1925 und 1975 auch für den Verfassungsgerichtshof bedeutende Einschnitte in der Geschichte dar; beide haben mit Novellen der Bundesverfassung zu tun.

¹ Manuskript eines Vortrags, der am 30. Juni 2025 im Landhaus in Innsbruck gehalten wurde. Der Vortragsstil wurde beibehalten, die Nachweise in den Fußnoten beschränken sich auf das Notwendigste. Für die Diskussion des Manuskripts und die Unterstützung bei der Recherche danke ich Frau Dr. *Maria-Theresia Rappersberger*, Verfassungsgerichtshof, Liaison Officer zur Venedig Kommission.

Mit der Bundesverfassungsnovelle 1925 (BGBl 1925/268) wurde bekanntlich die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern in Kraft gesetzt. Die Novelle zielte unter anderem auf die Beseitigung der Doppelgleisigkeit der Verwaltung in den Ländern ab und regelte auch die Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern neu, so insbesondere durch die Schaffung eines einheitlichen Amtes der Landesregierung. Weitere Bestimmungen betrafen die Gemeinden, den Ausbau der Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes (Art 127 B-VG) und das System der mittelbaren Bundesverwaltung. Außerdem kam es zu Änderungen in den Kompetenzen und in der Organisation des Verfassungsgerichtshofes: So wurde ihm die Zuständigkeit eingeräumt, auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung zu entscheiden, ob ein Akt der Gesetzgebung oder der Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt (Kompetenzfeststellung nach Art 138 Abs 2 B-VG). Zudem wurden erstmals Unvereinbarkeitsbestimmungen geschaffen.²

Mit der Bundesverfassungsnovelle 1975 (BGBl 1975/302) wurden die Kompetenzen beider Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts auch auf die Überprüfung von Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ausgeweitet (Art 131a, 144 B-VG) und es wurde insbesondere beim VfGH der Individualantrag gegen Gesetze und Verordnungen eingeführt (Art 139 Abs 1 Z 3 und Art 140 Abs 1 Z 1 lit c). Dieses neu geschaffene Instrument ermöglichte es nunmehr – wenn gleich unter sehr strengen Voraussetzungen – auch einer Einzelperson, eine Gesetzes- oder Ordnungsbestimmung direkt beim Verfassungsgerichtshof zu bekämpfen.³ Im Falle von Gesetzen muss die Einzelperson zu diesem Zweck behaupten, durch eine Verfassungswidrigkeit unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein, wobei das angefochtene Gesetz ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung und ohne Erlassung eines Bescheides für sie wirksam geworden sei. Individualanträge sind als bloß subsidiäre Rechtsbehelfe konzipiert, dh nur bei Fehlen oder Unzumutbarkeit eines Umweges zulässig.⁴ Zudem wurde als parlamentarisches Minderheitsrecht für ein Drittel der Abgeordneten zum Nationalrat die Möglichkeit geschaffen, Bundesgesetze beim Verfassungsgerichtshof anzufechten. Einem Drittel der Mitglieder der

2 *Neschwara*, Verfassungsentwicklung 1920–1938, in: FS aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz (1995) 109 (122–124); *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 62.

3 *Berchtold*, Verfassungsentwicklung seit 1945, in: FS 75 Jahre B-VG (1995) 139 (155 f); *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht Rz 91.

4 *Grabenwarter/Lais*, Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, in: *Bergthaler/Grabenwarter* (Hg), *Musterhandbuch Öffentliches Recht* (2. Lfg 2024) Rz 124, 147 f.

Landtage wurde – nach Maßgabe der Landesverfassungen – das Recht eingeräumt, Landesgesetze zu bekämpfen. Weiters wurde jedes in zweiter Instanz zur Entscheidung berufene Gericht antragsberechtigt.⁵

II. Föderalismus und Bundesstaat

Das Kernthema dieses Beitrags betrifft den Forschungsgegenstand des Föderalismusinstituts – den Föderalismus und die Bundesstaatlichkeit. Art 2 B-VG enthält die politische und verfassungsrechtliche Entscheidung, wonach Österreich ein Bundesstaat ist, der aus neun selbständigen Bundesländern besteht. Diese Bestimmung ist einfaches Verfassungsrecht und Ausdruck des bundesstaatlichen Prinzips, das nur mit Zweidrittelmehrheit im Parlament und nach einer Volkabstimmung geändert oder aufgehoben werden dürfte.

Zu den Wesenselementen des Bundesstaates sei an dieser Stelle nur erwähnt, dass sich aus den Einzelbestimmungen, die die Organisation unseres Bundesstaates bestimmen, zunächst die Kompetenzverteilung zur Gesetzgebung und Vollziehung auf Bund und Länder und die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes als prägende Wesenszüge der Bundesstaatlichkeit ableiten lassen. Gerade in Bezug auf diese beiden Elemente wissen wir auch, dass Österreich im internationalen Vergleich bis heute ein relativ schwach ausgeprägter Bundesstaat ist. So ist der Einfluss des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung gering, und der Bund hat ein Übergewicht an Kompetenzen.⁶ Zwei weitere Wesenselemente sind die Verfassungsautonomie der Länder und die mittelbare Bundesverwaltung.

Das Föderalismusinstitut legte einen fulminanten Start hin. Die Schriftenreihe startete mit drei Monographien von drei Großmeistern des öffentlichen Rechts aus der mit Recht so genannten „Innsbrucker Schule“, *Peter Pernthaler* zur Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, *Theo Öhlinger* zum Bundesstaat zwischen reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität und *Felix Ermacora* zur Entwicklung hin zum kooperativen Föderalismus.

Noch im Gründungsjahr hat das Föderalismusinstitut eine kleine gelbe Broschüre mit dem Titel „Bundesstaat und Föderalismus –

5 *Rohregger/Pechhacker*, Art 140 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (19. Lfg 2024) Rz 171 mwN.

6 *Pürgy*, Bundesverfassungsrecht und Landesrecht, in: Pürgy (Hg), Recht der Länder (2012) 1 (Rz 10 f mwN).

21 Grundsätze“ aufgelegt. Auf 36 Seiten ist eine Art Manifest des Föderalismus zu finden; drei Grundsätze aus der Broschüre seien auszugsweise zitiert, weil sie für den Anlass des 50. Geburtstags des Föderalismus-instituts besonders bedeutsam sind und direkt zum Thema dieses Beitrags hinführen.

Grundsatz 1: Föderalismus ist jene Form des gesellschaftlichen und politischen Zusammenschlusses, welche eine Einigung (foedus = Bündnis) von selbständigen und eigenverantwortlichen Kleinordnungen zu größeren, durch gemeinsame Ziele und Einrichtungen verbundenen Einheiten bewirkt. Dabei ist wesentlich, dass dieser Zusammenschluss im Wege der Gleichordnung und nicht der Über- und Unterordnung geschieht. Nur so führt die Einigung nicht zur Aufhebung, sondern zum Schutz der Selbständigkeit der Glieder.

Grundsatz 2: Der Bundesstaat ist die staatsrechtliche Form des Föderalismus. Der Begriff des Bundesstaates soll den rechtlichen Gesamtbau einer bestimmten staatlichen Organisationsform erfassen, die im Wesentlichen drei unabdingbare Voraussetzungen hat:

- a) eine Zuständigkeitsverteilung in der Ausübung der Staatsaufgaben zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten;
- b) eine Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung und Vollziehung;
- c) ein sachgerechter Finanzausgleich.

Grundsatz 14: Demokratischer Bundesstaat. Wo Bundesstaaten – wie dies zweimal (1918 und 1945) in der Republik Österreich der Fall war – aus revolutionären Bewegungen in den Gliedstaaten und in der Zentrale entstehen, äußert sich die Volkssouveränität von Anfang an in der Teilung und Gemeinschaft der verfassunggebenden Gewalt. Die Verfassungshoheit der Länder ist daher in gleicher Weise unmittelbar demokratisch legitimiert wie die des Bundes und kann daher vom Bund weder begründet noch auf demokratischem Wege aufgehoben werden.⁷

7 *Institut für Föderalismusforschung, Bundesstaat und Föderalismus, 21 Grundsätze (1976).*

III. Die Organisation des Verfassungsgerichtshofes

Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat Österreich ist zentralisiert: Die österreichischen Länder verfügen – im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern – über keine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit. Landesverfassungsgerichte standen wohl auf Grund der Größe Österreichs nie ernsthaft zur Diskussion, sondern der Verfassungsgerichtshof übt vielmehr seine Rechtsprechung sowohl für den Bund als auch für die Länder aus, insbesondere in der Wahlgerichtsbarkeit und auch in Bezug auf die Einhaltung der Landesverfassungen. Auch landesverfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte gelten als „verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte“ und sind daher vom Verfassungsgerichtshof zu wahren (VfSlg 12.472/1990).⁸

Immerhin tragen die (verfassungs)gesetzlichen Vorschriften über die Organisation des VfGH dem föderalistischen Gedanken und seiner Eigenschaft als auch für die Länder zuständiges Organ Rechnung, es sind die folgenden drei:

A) *Bestellung von Mitgliedern durch den Bundesrat*

Erstens beschränkt sich der Anteil der Länder an der Verfassungsgerichtsbarkeit heute darauf, dass der Bundesrat als Länderkammer drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes vorschlagen darf (Art 147 Abs 2 B-VG).⁹

In der Stammfassung des B-VG sah dessen Art 147 Abs 3 noch vor, dass der Nationalrat den Präsidenten, Vizepräsidenten sowie die Hälfte der Mitglieder und Ersatzmitglieder wählen sollte, während der Bundesrat die andere Hälfte wählte. Geleitet von ausländischen Vorbildern und auch einer Empfehlung in der Rule-of-Law-Checklist der Venedig-Kommission des Europarates wird in regelmäßigen Abständen der Vorschlag unterbreitet, dass alle VfGH-Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit vom Parlament bestimmt werden. Dies würde die Abhaltung von Hearings begünstigen, aber auch die Rückführung der Verteilung der Bestellungsbefugnisse auf Nationalrat und Bundesrat wie in der Gründungszeit der Republik. Der große Vorzug läge in einer Vergrößerung

8 *Grabenwarter*, Der österreichische Verfassungsgerichtshof, in: von Bogdandy/Grabenwarter/Huber (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band VI (2016) 413 (Rz 37 mwN).

9 *Grabenwarter*, Verfassungsgerichtshof Rz 37 mwN.

des Pluralismus, weil die Machtverhältnisse mit wenigstens fünf Parlamentsparteien in den Ländern und damit auch im Bundesrat von jenen im Bund in den letzten Jahrzehnten regelmäßig abweichen.

Deutschland könnte hier als erfolgreiches Beispiel und als Vorbild für eine Entwicklung in Österreich dienen. In unserem Nachbarland ist das Erfordernis der Wahl mit Zweidrittelmehrheit seit langem einfachgesetzlich verankert, und zwar je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat (Art 93 Abs 2 GG).

B) Wohnsitz der Mitglieder

Zweitens ist verfassungsrechtlich vorgesehen, dass drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder ihren ständigen Wohnsitz außerhalb der Bundeshauptstadt Wien haben müssen (Art 147 Abs 2 B-VG). Diese Bestimmung kann als föderalistischer Akzent oder auch Aspekt des föderalistischen Prinzips verstanden werden.¹⁰ Diese Schwelle wurde früher deutlicher überschritten als heute.

C) Sessionssystem und Sessionsgestaltung

Drittens folgt auch die zeitliche Gestaltung der Beratungen des VfGH dem Ziel, nicht in Wien wohnenden Mitgliedern gleichberechtigte Arbeitsbedingungen zu ermöglichen, ohne dass sie den Lebensmittelpunkt in ihrem Heimatbundesland aufgeben müssen. In der Praxis hat sich ein Sessionssystem etabliert, demzufolge der VfGH zumeist in vier „Sessionen“ pro Jahr – jeweils etwa drei bis dreieinhalb Wochen lang – berät und entscheidet. Das Sessionssystem ermöglicht lange Beratungszeiten, eine Art „Klausuratsphäre“ und damit einhergehend hohe Konzentration und Produktivität.¹¹ Der enorme Anstieg an Asylverfahren und neue Zuständigkeiten im Bereich parlamentarischer Untersuchungsausschüsse haben die Beibehaltung des Sessionssystems zwar etwas modifiziert, aber im Grundsatz nicht in Frage gestellt.

10 Frank, Art 147 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (17. Lfg 2016) Rz 32 mwN.

11 Holoubek, Plenarentscheidungen und Sessionssystem – Überlegungen zur Arbeitsweise des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2019, 233 (237).

IV. Die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes aus föderalistischer Perspektive

Der Verfassungsgerichtshof verfügt über eine Reihe von Kompetenzen, deren Handhabung ihn geradezu prädestiniert, über die Balance des Normensystems, das Bund und Länder beherrscht, zu wachen.

Dies lässt sich exemplarisch an den Kompetenzen zur Normenkontrolle, zu Kompetenzfeststellungs- und Kompetenzkonfliktverfahren, zu Streitigkeiten im Zusammenhang mit Art 15a B-VG-Vereinbarungen sowie zur Staatsgerichtsbarkeit zeigen.

Zwei weitere wichtige Kompetenzen des VfGH seien nur am Rande erwähnt – die Kompetenz gemäß Art 137 B-VG, die ihm die Möglichkeit gibt, über Vermögensstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern oder zwischen einzelnen Ländern abzusprechen, sowie die Kompetenz, gemäß Art 141 B-VG als Wahlgerichtshof auch über die Verfassungsmäßigkeit von Landtagswahlen bzw über Instrumente der Demokratie zu entscheiden. Gerade Art 137 B-VG hat sich im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich als wichtige Kompetenz erwiesen.

A) Normenkontrolle

1. Geschichte

Bereits dem Vorgänger des Verfassungsgerichtshofes, dem deutsch-österreichischen Verfassungsgerichtshof (1919–1920), wurde erstmals mit dem Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung eine rudimentäre Zuständigkeit zur Normenkontrolle eingeräumt, allerdings nur gegenüber der Landesgesetzgebung:¹² Nach Art 15 des Gesetzes über die Volksvertretung konnten Gesetzesbeschlüsse einer Landesversammlung wegen Verfassungswidrigkeit von der Staatsregierung beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle hatte präventiven Charakter und war auf die Einheit der Rechtsordnung in Bezug auf Landesrecht gerichtet.

Art 15 des Gesetzes zeigt vor allem, dass die Einrichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit ihre Wurzeln auch in der bundesstaatlichen Gliederung der Republik Österreich hat. Sie verlangte nach Mechanis-

¹² Zur Entstehungsgeschichte der Normenkontrolle durch den VfGH umfassend *Wiederin*, *Vergessene Wurzeln der konzentrierten Normenkontrolle in Österreich* (2021) 20 ff.

men der geordneten rechtsstaatlichen Streitbeilegung zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten. Die „Einseitigkeit“ der Anfechtungsbefugnis (nur zugunsten der Staatsregierung) gegenüber der Landesgesetzgebung war Ausdruck der Befürchtung, die Einheit des Gesamtstaates könne vor allem durch verfassungswidrige Gesetzgebungsabsichten der Länder gefährdet werden.¹³ Diese Zeiten sind vorbei.

Bei näherem Hinsehen auf die Entstehungsgeschichte zeigt sich, dass auch die Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH im Zuge der Schaffung des B-VG 1920 so gut wie ausschließlich unter dem Aspekt der neuen föderalen Struktur der Ersten Republik diskutiert wurde: Die zentralen Staatsorgane verstanden und forderten die Prüfungskompetenz als Aufsichtsinstrument über die Landesgesetzgebung und setzten sie schließlich im Gegenzug für die Einräumung einer Befugnis der Länder zur Anfechtung von Bundesgesetzen auch durch. Das eigentliche politische Motiv der Einrichtung des Verfassungsgerichtshofes lag also darin, ein von den beteiligten Gebietskörperschaften unabhängiges Gesamtstaatsorgan zu etablieren, das über die Einhaltung der Zuständigkeitsordnung zwischen Oberstaat und Gliedstaaten wachen sollte. Umso bemerkenswerter war es daher, dass die Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH von Anfang an nicht auf die Einhaltung der Kompetenzordnung beschränkt war, sondern jede Verfassungswidrigkeit von Gesetzen zum Gegenstand haben und damit umfassend in alle Bereiche der Rechtsordnung ausstrahlen konnte.¹⁴

Mit dem B-VG 1920 wurde nicht nur die Gesetzeskontrolle, sondern auch die Verordnungskontrolle beim VfGH monopolisiert. Die Grundüberlegungen zu diesem Paradigmenwechsel gehen auf *Edmund Bernatzik* zurück, der die schwerwiegenden Folgen von Judikaturdivergenzen in der Frage der Gültigkeit einer Verordnung und die fehlende Bindungswirkung inzidenter Feststellungen herausarbeitete und noch während des Ersten Weltkriegs ein Modell der Verordnungsprüfung entwickelte, das für die Ausgestaltung der Normenkontrolle prägend sein sollte.¹⁵

Bernatzik übertrug seine Überlegungen zu den Vorteilen einer zentralisierten Verordnungsprüfung auf die Gesetzesprüfung, die er ebenfalls bei einer einzigen (richterlichen) Instanz zentralisiert wissen wollte. Der richterlichen Gesetzesprüfung liegt aber nicht nur dasselbe Motiv, sondern auch dieselbe Konstruktion zugrunde wie jener der Verord-

13 *Grabenwarter*, Verfassungsgerichtshof Rz 18.

14 *Grabenwarter*, Verfassungsgerichtshof Rz 24.

15 *Wiederin*, Vergessene Wurzeln 26 ff.

nungsprüfung: So wie eine Verordnung, die trotz Rechtswidrigkeit gilt und bindet, solange sie nicht aufgehoben wird, nicht auf ihre „Gültigkeit“, sondern auf ihre Gesetzmäßigkeit hin überprüft wird, so gilt und bindet zunächst auch ein verfassungswidriges Gesetz, bis es schließlich durch den Spruch des Verfassungsgerichtshofes nach festgestellter Verfassungswidrigkeit verworfen wird.¹⁶

2. Kontrolle abstrakt-genereller Rechtsakte

Die Möglichkeit der abstrakten Gesetzesprüfung bildet in den Statistiken des VfGH den Ausnahmefall. Der zweite und der dritte Satz des Art 140 Abs 1 B-VG erlauben sie nur in zwei Konstellationen, nämlich in Fällen von Regierungsanträgen sowie seit den Jahren 1975 bzw 1988 auch von Abgeordnetenanstößen. Während das B-VG die Möglichkeit von Regierungsanträgen von Beginn an vorsah, sind Abgeordnetenanstöße eher jüngeren Datums. Sie wurden für Abgeordnete des Nationalrates sowie der Landtage erst mit der B-VG-Novelle 1975, BGBl 302, für Mitglieder des Bundesrates überhaupt erst durch BGBl 1988/341 eingeführt.¹⁷ Lange Zeit spielte die abstrakte Normenkontrolle deshalb keine große Rolle, weil es auf Bundesebene jahrzehntelang Große Koalitionen gab, die diesen Namen noch verdient haben, da sie mehr als zwei Drittel der Abgeordneten hinter sich hatten. Auf Landesebene gab es ebenfalls entweder Koalitions- oder Proporzregierungen bzw Alleinregierungen mit einer Koalitionspartei auf Bundesebene. Auch das ist seit der Jahrtausendwende anders. Die abstrakte Normenkontrolle, zumal jene auf Initiative von Landesregierungen, hat deutlich an Terrain gewonnen. Diese Antragslegitimation der Regierungen, die Gesetze der jeweils anderen Gebietskörperschaft auf Verfassungsmäßigkeit, insbesondere auch auf Einhaltung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung gemäß Art 10 bis 15 B-VG, überprüfen zu lassen, ist ein wesentliches Element der österreichischen Bundesstaatlichkeit.

B) Kompetenzfeststellungen und Kompetenzkonflikte

Die zweite Verfahrensart, in der die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Rede steht, ist die Kompetenzgerichtsbarkeit. Nach Art 138 Abs 1 Z 3 B-VG hat der Verfassungsgerichtshof über positive und ne-

16 Grabenwarter, Verfassungsgerichtshof Rz 26.

17 Rohregger/Pechhacker, Art 140 Rz 158.

gative Kompetenzkonflikte zwischen dem Bund und einem Land oder zwischen den Ländern untereinander zu entscheiden.

Gemäß Art 138 Abs 2 B-VG stellt der VfGH auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung vorab fest, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt. Dieses Instrument der präventiven Kontrolle nimmt unter den Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes eine Sonderstellung ein und hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Reihe von bedeutenden Erkenntnissen hervorgebracht.¹⁸ Die Palette der Entscheidungen reicht vom Dienstrecht für Gemeindebedienstete (VfSlg 4533/1963), über die Regelung von Pflegeheimen (VfSlg 13.237/1992) und das Krankenanstaltenrecht mit dem klinischen Mehraufwand (VfSlg 14.079/1995) bis zum Abfallwirtschaftsrecht (VfSlg 15.637/1999).

C) Streitigkeiten im Zusammenhang mit Art 15a B-VG-Vereinbarungen

Gemäß Art 138a B-VG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über bestimmte Streitigkeiten im Zusammenhang mit Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander. Über Antrag stellt der Verfassungsgerichtshof fest, ob eine Vereinbarung im Sinne des Art 15a B-VG vorliegt und ob ein Partner (der Bund oder ein Land) die ihm aus einer bestehenden Vereinbarung erwachsene Verpflichtung erfüllt hat oder nicht (Art 138a B-VG; §§ 56a und 56b VfGG); antragsberechtigt sind die Bundesregierung oder eine beteiligte Landesregierung.

Die Zahl der Verfahren ist bis heute gering geblieben, ein Antrag der Salzburger Landesregierung wurde zurückgezogen, einem weiteren mit einer Gesetzesprüfung kombinierten Antrag der Vorarlberger Landesregierung betreffend die Art 15a-Vereinbarung über das Pflegegeld wurde beschieden, dass der Bund seine Verpflichtungen erfüllte, während ein Antrag des Gemeinde- und Städtebundes betreffend eine Verpflichtung des Bundes im Zusammenhang mit der Erlassung der Eisenbahnkreuzungsordnung erfolgreich war.

18 Grabenwarter, Verfassungsgerichtshof Rz 89.

D) Staatsgerichtsbarkeit

Gering blieb auch die Zahl der Verfahren der Ministeranklage, sie findet auch nur deshalb Erwähnung, weil die drei Verfahren in der Geschichte der Republik von der Bundesregierung gegen Landeshauptleute angestregte Anklagen zum Gegenstand hatten. Die Beispiele zeigen, wie sich die Gesellschaft weiterentwickelt hat, weil sie politische Probleme betreffen, die heute keine mehr sind.

1. VfSlg 8/1921 („Reigen“)

Das allererste Verfahren über eine staatsrechtliche Anklage betraf den Wiener Bürgermeister und Landeshauptmann *Jakob Reumann*, der eine vermeintliche „Weisung“ des Bundesministers für Inneres und Unterricht, die Aufführung des Theaterstücks „Reigen“ von *Arthur Schnitzler* zu untersagen, nicht befolgt hatte. Der VfGH verneinte das Vorliegen einer Weisung und erließ einen Freispruch.

2. VfSlg 206/1923 („Krematorium“)

Auch das zweite Verfahren vor dem VfGH – zwei Jahre später – betraf eine Anklage der Bundesregierung gegen den Wiener Bürgermeister *Reumann*. Dieser hatte entgegen der Weisung des Sozialministers die Errichtung eines Krematoriums, der Feuerhalle Simmering, in Wien genehmigt. Diesmal war zwar die Weisung korrekt gewesen, es kam dennoch zu keiner Verurteilung. Der Landeshauptmann sei einem „entschuldbaren Rechtsirrtum“ unterlegen, er hatte das Bestattungswesen für eine Landesangelegenheit gehalten, in der der Bundesminister gar keine Weisungen erteilen dürfte.

3. VfSlg 10.510/1985 (8. Dezember – Öffnungszeiten)

Weniger glimpflich kam der Salzburger Landeshauptmann *Wilfried Haslauer sen.* im Jahr 1985 davon – es ging um die Ladenöffnungszeiten am 8. Dezember 1984; in Salzburg sollten die Geschäfte auf Wunsch der SPÖ-geführten Bundesregierung geschlossen bleiben, in Freilassing waren sie geöffnet. Landeshauptmann *Haslauer* hatte eine ihm vom Bundesminister für Soziale Verwaltung *Dallinger* im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung ausdrücklich erteilte Weisung nicht befolgt, da er der Ansicht war, dass jener Bundesminister einvernehmlich mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie hätte vorgehen müssen. Die Weisung betraf die Aufhebung einer Verordnung, mit

der für den 8. Dezember 1984 die Gewerbeausübung und Ausnahmen von der Arbeitsruhe zugelassen wurden. Der VfGH hielt fest, dass mit der Vollziehung der gesetzlichen Bestimmung der Sozialminister beauftragt war, ohne Einvernehmensbindung an den Handelsminister. Die Weisung war daher rechtmäßig und zu befolgen.

Im Vergleich zur Zubilligung eines Rechtsirrtums im Fall *Reumann* durchaus streng hielt der VfGH fest, dass im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ein vom zuständigen Organ angewiesener Landeshauptmann jedenfalls nicht befugt sei, unter Hinweis auf seine (subjektive) Rechtsgüterabwägung die Befolgung der Weisung abzulehnen. Die Nichtbefolgung der Weisung war rechtswidrig. Unter Berücksichtigung von Erklärungen des Handelsministers, unter Beachtung der besonderen Situation durch die späte Erteilung der Weisung, und in Würdigung der achtenswerten wirtschafts- und sozialpolitischen Beweggründe für das Handeln des Landeshauptmannes, sowie unter Bedachtnahme auf die Geringfügigkeit seines Verschuldens erachtete der VfGH letztlich die Rechtsverletzung insgesamt für bloß geringfügig und beschränkte sich nach Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung in seinem Urteil auf die Feststellung dieser Rechtsverletzung.

V. Prägung des Bundesstaates durch die Verfassungsgerichtsbarkeit

Die vorhin geschilderten Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes sind notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung dafür, dass die Judikatur auch tatsächlich den Bundesstaat prägen kann und prägen konnte. Darüber hinaus ist es auch erforderlich, dass der Verfassungsgerichtshof mit den entsprechenden Fragen befasst wird. Dass das in den über 100 Jahren seit Beschlussfassung des B-VG, vor allem aber in den letzten 50 Jahren geschah, ist der aktiven Rolle der Länder zu verdanken. Bereits im Jahr 1976 zählte der Tiroler Verfassungsrechtler und NR-Mandatar *Felix Ermacora* den Verfassungsgerichtshof zu den „*Kräften (des) österreichischen Föderalismus*“ und er hielt fest, dass in der Föderalismuspolitik die Abwehr von Eingriffen in die Rechtssphäre der Länder überwiege. Wörtlich: „*Die Rechte der Bundesländer werden vor allem im Wege der Verfassungsgerichtsbarkeit wahrzunehmen versucht.*“¹⁹

Der Verfassungsgerichtshof hat so durch eine jahrzehntelange Spruchpraxis zur Struktur des österreichischen Föderalismus beigetra-

19 *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus (1976) Rz 84.

gen, sowohl im Normenkontrollverfahren als auch im Kompetenzfeststellungsverfahren. Dadurch wurde die bundesstaatliche Wirklichkeit erheblich mitbestimmt.²⁰

Vor allem seit 1945 haben die Länder insbesondere durch Gesetzesanfechtungen im Rahmen von Art 140 B-VG und durch Kompetenzfeststellungsverfahren nach Art 138 Abs 2 B-VG dahingehend gewirkt, dass die Grenzen der Bundeskompetenzen genauer gezogen werden.²¹

Was Einzelheiten der Kompetenzverteilung und der mittelbaren Bundesverwaltung betrifft, so soll im Folgenden erstens Wesentliches aus der Kompetenzjudikatur und zum Bundesstaat im Allgemeinen in Erinnerung gerufen, zweitens etwas zum Thema „direkte Demokratie im Landesbereich“ gesagt und schließlich über die Rolle der Länder in der abstrakten Normenkontrolle bei Bundesgesetzen gesprochen werden.

A) Zum Bundesstaat allgemein

Die Kompetenzverteilung ist bekanntlich nach dem Prinzip der Generalklausel geordnet: Dem Bund sind Kompetenzen taxativ aufgezählt zugewiesen; alle Angelegenheiten, die dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesen sind, verbleiben bei den Ländern. Der Bundesgesetzgeber ist jedoch zugleich Bundesverfassungsgesetzgeber und hat damit die Kompetenz-Kompetenz. Er kann daher auch die Bestimmungen über die Kompetenzverteilung abändern. Daraus ergibt sich ein Übergewicht des Bundes,²² auch wenn der VfGH immer wieder darauf hingewiesen hat, dass die aus der generellen Länderkompetenz nach Art 15 B-VG zugunsten des Bundes herausgehobenen Kompetenztatbestände einschränkend auszulegen sind (vgl ua VfSlg 14.266/1995 mwN, insb VfSlg 2977/1956).

Neben der Kompetenzverteilung zählt nach der Judikatur des VfGH auch die Verfassungsautonomie der Länder zu den Wesenselementen des bundesstaatlichen Prinzips (VfSlg 11.669/1988, 12.229/1989, 16.241/2001). Eine Beseitigung der Möglichkeit der Länder, sich eine Verfassung zu geben, würde eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuten. Ebenso stellt die in Art 102 Abs 1 B-VG verankerte mittelbare Bundesverwaltung ein praktisch sehr bedeutsames Element des öster-

20 *Ermacora*, Föderalismus Rz 136 und 136.1.

21 *Ermacora*, Föderalismus Rz 84.

22 *Ermacora*, Föderalismus Rz 98 f.

reichischen Bundesstaates dar. Ihre Konstruktion gilt als spezifische Ausprägung des österreichischen Modells der Bundesstaatlichkeit.²³ Was genau zu den Wesenselementen des bundesstaatlichen Prinzips zählt, ist im Einzelnen bis heute nicht restlos geklärt. Für den VfGH bildet jedenfalls eine auf einer Landesbürgerschaft aufbauende Regelung kein wesentliches Element des Bundesstaates (VfSlg 2455/1952).²⁴ Wohl aber stellte der VfGH in diesem Erkenntnis fest, dass für die bundesstaatliche Struktur eines Staates die Mitwirkung der Länder an der Vollziehung des Bundes ein Essentiale des Bundesstaates ist.

Das Erkenntnis zur Landesbürgerschaft ist verfassungsgeschichtlich und verfassungsrechtlich bis heute deshalb von besonderer Bedeutung, weil erstmals grundsätzliche Aussagen zum Vorliegen einer Gesamtänderung der Bundesverfassung nach Art 44 B-VG getroffen wurden. Leitende Grundsätze der Bundesverfassung müssen berührt sein, drei Prinzipien werden ausdrücklich genannt. Nachdem eine Berührung des demokratischen und des rechtsstaatlichen Prinzips verneint wird, wird vom Gerichtshof untersucht, ob die konkret zu prüfende Bestimmung des Nationalsozialistengesetzes am bundesstaatlichen Charakter der österreichischen Verfassung rühre, und der Verfassungsgerichtshof verneint auch diese Frage. Das Erkenntnis wird bis heute, wenn es um die Grundprinzipien der Bundesverfassung geht, in erster Linie genannt.

Ein Wort zu den Landesverfassungen: Im Sinne der Drei-Kreise-Theorie *Kelsens* hat die Bundesverfassung die Funktion, die Rechtsordnungen des Bundes und der Länder zu koordinieren.²⁵ Sie ist in diesem Sinn Verfassung für die Gebietskörperschaft Bund, sie ist aber auch eine Art Grundsatzverfassung für die Länder; sie ist nicht nur eine Schranke – Art 99 Abs 3 B-VG, sondern auch Grundlage für die Landesverfassungen. Das ergibt sich aus zahlreichen bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen, die das Wahlsystem, die Grundstruktur der Länderorganisation, die Grundsätze des Verwaltungshandelns vorzeichnen. Die Länder dürfen ihre verfassungsgesetzlichen Regelungen nur insoweit treffen, als dem bundesverfassungsgesetzlich nichts entgegensteht.²⁶

Zur Regelung jener Fragen, für die die Bundesverfassung keine Vorkehrung trifft, sind die Landesverfassungsgesetzgeber zuständig – dabei ist den Ländern, wie der VfGH im Jahr 1968 betonte, „völlig freie

23 *Pürgy*, Landesrecht Rz 10f mwN.

24 *Pürgy*, Landesrecht Rz 11 mwN.

25 *Ermacora*, Föderalismus Rz 96.

26 *Ermacora*, Föderalismus Rz 97.

Hand gegeben“ (VfSlg 5676/1968).²⁷ Im selben Erkenntnis führte der Verfassungsgerichtshof zur Bedeutung des B-VG für die Länder aus: „Die Bedeutung des B-VG. für die Länder liegt darin, daß es nicht nur die verfassungsrechtliche Grundlage für die Organisation des Bundes (als Oberstaat) enthält, sondern daß es auch die dem Wesen eines Bundesstaates entsprechende Aufteilung der staatlichen Funktionen auf den Bund (Oberstaat) und die Länder (als Gliedstaaten) regelt und daß es die verfassungsrechtlichen Grundzüge für die Organisation der Länder (als Gliedstaaten) enthält“ (VfSlg 5676/1968).

Ein wesentlicher Topos aus der Rechtsprechung zur Kompetenzverteilung ist die an Bund und Länder gleichermaßen gerichtete, gegenseitige Rücksichtnahmepflicht: Schon im Jahr 1928 statuierte der VfGH (VfSlg 1030/1928), dass es der Idee des Bundesstaates entspricht, dass Gesetzgebung und Vollziehung zwischen Bund und Ländern geteilt werden und dass Bund und Länder die ihnen übertragenen Funktionen durch ihre eigenen Organe besorgen (VfSlg 15.986/2000). Der jeweils zuständige Gesetzgeber hat jedoch bei seiner Regelung alle in Betracht kommenden Rechtsvorschriften der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften zu berücksichtigen (VfSlg 8831/1980). Im legendären Jagdrechts-/Forstrechtserkenntnis hielt der VfGH im Jahr 1984 fest: Der Bundesverfassung muss unterstellt werden, die Grundlage einer harmonisierten Rechtsordnung zu sein, in der (allenfalls divergierende) Interessen von Bund und Ländern, auch soweit diese in Akten der Gesetzgebung ihren Niederschlag finden, aufeinander abgestimmt sind. Die Rücksichtnahmepflicht verhält den Gesetzgeber dazu, eine zu einem angemessenen Ausgleich führende Abwägung der eigenen Interessen mit jenen der anderen Gebietskörperschaft vorzunehmen und nur eine Regelung zu treffen, die zu einem solchen Interessenausgleich führt (VfSlg 10.292/1984 mwN).

All das ist nicht neu und außerhalb eines Jubiläums möglicherweise keiner besonderen Erwähnung wert. In einer Rückschau auf die letzten fünfzig oder gar hundert Jahre erscheint es aber legitim und notwendig, erneut auf diese Meilensteine der Rechtsprechung hinzuweisen, weil hier der VfGH den Bundesstaat mitgeprägt hat.

27 *Pernthaler/Lukasser, Das Verfassungsrecht der Österreichischen Bundesländer. Vorarlberg (1995) 23.*

B) Direkte Demokratie in den Ländern

In Bezug auf die direkte Demokratie gibt es auch fünf Jahre nach der letzten einschlägigen Entscheidung durchaus noch Reibflächen. Eine Reihe von Landesverfassungen kennt bekanntlich weitergehende Instrumente der direkten Demokratie als die Bundesverfassung; für die Landesebene, mehr und in der Praxis noch bedeutender, für die kommunale Ebene. Volksabstimmungen können auch in den Ländern obligatorisch oder fakultativ vorgesehen sein, wie etwa nach Art 35 Abs 1, 2 und 6 VlbG LV.²⁸ Darüber hinaus sieht Art 33 Abs 5 VlbG LV vor, dass ein Volksbegehren, das von wenigstens 10 % der Stimmberechtigten gestellt wurde, der Volksabstimmung zu unterziehen ist, wenn der Landtag es ablehnt, diesem Volksbegehren Rechnung zu tragen; für Gemeindevolksbegehren ist diese Rechtsfolge nicht vorgesehen.²⁹

In diesem Zusammenhang erging die wichtige Entscheidung VfSlg 16.241/2001 des Verfassungsgerichtshofes.³⁰ Mit dieser Entscheidung hob der Verfassungsgerichtshof eine Bestimmung der Vorarlberger Landesverfassung auf, die die Verpflichtung des Landtages zur Fassung eines dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschlusses nach Durchführung einer Volksabstimmung betraf. Eine solche „Volksgesetzgebung“ – so der VfGH – stellte einen Widerspruch zum repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung dar.

Knapp zwanzig Jahre später, im Oktober 2020, entschied der VfGH, dass ein vergleichbares Modell der Volksabstimmung auf Gemeindeebene dem repräsentativ-demokratischen System der Gemeindegeldverwaltung widerspricht.³¹ Das Vorarlberger Gemeindegeldgesetz hatte bis 2020 vorgesehen, dass Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde durch eine Volksabstimmung mit bindender

28 Sie sind zum Beispiel über bestimmte Gesetzesbeschlüsse vorgesehen (vgl Art 35 VlbG LV). So erfordert insbesondere die Abänderung bestimmter Verfassungsgarantien zwingend eine Volksabstimmung, wobei – anders als Art 44 Abs 3 B-VG bezüglich Gesamtänderungen der Bundesverfassung – Art 35 Abs 2 VlbG LV die Anwendungsfälle taxativ aufzählt und den Begriff „Gesamtänderung“ nicht verwendet. Darunter fallen etwa verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse, durch die das Landesgebiet geschmälert oder das gleiche und unmittelbare Wahlrecht zum Landtag aufgehoben wird. Die aufgezählten Schutzgüter werden dadurch mit einem größeren Bestandsschutz versehen als andere. Vgl *Gamper*, Art 35 VlbG LV, in: *Bußjäger/Germann/Goldgruber-Reiner* (Hg), *Vorarlberger Landesverfassung* (2024) Rz 3, sowie ebendort *Gamper*, Art 33 VlbG LV, Rz 4.

29 *Gamper*, Art 33 VlbG LV Rz 13.

30 *Gamper*, Art 33 VlbG LV Rz 1, Rz 13; *dies*, Art 35 VlbG LV Rz 1, Rz 9.

31 VfSlg 20.406/2020.

Wirkung auf Verlangen von Stimmberechtigten der Gemeinde auch ohne Zustimmung des Gemeinderates entschieden werden können. Eine solche Volksabstimmung war etwa dann abzuhalten, wenn eine bestimmte Mindestanzahl der Stimmberechtigten der Gemeinde dies verlangte. Der VfGH hat die Bestimmungen des Gemeindegesetzes und des Landes-Volksabstimmungsgesetzes als verfassungswidrig aufgehoben, weil sie gegen die in der Bundesverfassung als repräsentativ-demokratisches System grundlegende Gemeindegliederung verstoßen.³²

Kürzlich war der Verfassungsgerichtshof mit einer Reihe Volksbefragungen auf Landes- bzw Gemeindeebene in den Ländern Salzburg, Kärnten und Niederösterreich beschäftigt. Jene in Salzburg betraf den Ausbau einer Schnellbahnverbindung, die anderen betrafen die Errichtung von Windkraftanlagen. In allen Fällen ging es um die Fragestellung; genauer gesagt darum, ob die den Stimmberechtigten vorgelegte Fragestellung entgegen den gesetzlichen Vorgaben unklar bzw unbestimmt gewesen ist. Der Gerichtshof hat im Jahr 2025 Entscheidungen getroffen, er führt die Judikatur zur Volksbefragung Grazer Straßenbahnlinie 6³³ und zu Windkraftanlagen im niederösterreichischen Ladendorf aus dem Jahr 2012³⁴ fort. Bei der Volksbefragung in Niederösterreich war die Frage zur Errichtung von Windrädern missverständlich formuliert³⁵, im Fall von Kärnten und Salzburg³⁶ wird der VfGH die der Volksbefragung zugrundeliegenden Verordnungen prüfen, da die Fragestellung eine wertende Beifügung zu enthalten, bzw dem Gebot der Klarheit und Eindeutigkeit sowie dem Verbot von Suggestivfragen zu widersprechen scheint.³⁷

32 Im Mittelpunkt dieses Systems steht der Gemeinderat, der vom Gemeindevolk gewählt wird und dem alle anderen Gemeindeorgane für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde verantwortlich sind. Zwar hat der VfGH keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen verbindliche Gemeindevolksabstimmungen, denen eine Willensbildung des Gemeinderates zugrunde liegt – entweder indem der Gemeinderat die Volksabstimmung selbst einleitet oder indem er ihr Ergebnis für verbindlich erklärt. Das repräsentativ-demokratische System der Gemeindegliederung schließt es jedoch aus, den Gemeinderat auch gegen seinen Willen durch eine Volksabstimmung an eine bestimmte Entscheidung zu binden.

33 VfSlg 15.816/2000.

34 VfSlg 19.648/2012.

35 VfGH 24.6.2025, V 99/2024 sowie W III 1/2024.

36 VfGH 24.6.2025, W III 1/2025 (Kärnten); VfGH 24.6.2025, W III 2/2024 (Salzburg).

37 Im Ergebnis hat der VfGH in beiden Fällen festgestellt, dass die zugrundeliegenden Verordnungen gesetzwidrig waren (Kärnten: VfGH 9.12.2025 W III 1/2025 und V 218/2014; Salzburg: VfGH 9.12.2025, W III 2/2024 und V 228/2025).

C) Anträge von Landesregierungen in Bezug auf Bundesrecht

Von großer Bedeutung ist die dritte Facette in der Rechtsprechung, die wohl deshalb noch nicht gesondert betont wurde, weil die Entwicklung auf den ersten Blick in dieser Intensität relativ jung ist. Ein genauere Blick zeigt aber, dass die Entwicklung gar nicht so jung ist. Die Rede ist von der Rolle der Länder und ihrer Regierungen in der abstrakten Normenkontrolle in Bezug auf Bundesgesetze.

Bereits das erwähnte Erkenntnis VfSlg 2455/1952 zur Landesbürgerschaft erging nach einem Antrag der Vorarlberger Landesregierung gegen bundesgesetzliche bzw sogar bundesverfassungsgesetzliche Bestimmungen im NS-Gesetz bzw im seinerzeitigen Staatsbürgergesetz. War hier aber noch klar das föderalistische Anliegen im Vordergrund, finden wir in der jüngeren Verfassungsgeschichte zahlreiche Beispiele, in denen Gesetzesprüfungsanträge von Landesregierungen zentrale bundesverfassungsrechtliche Gehalte jenseits der Kompetenzverteilung geltend machten.

Ein besonders prominentes Beispiel ist das Erkenntnis zur Fristenlösung, das durch die Strafrechtsreform des Jahres 1975 ausgelöst wurde.³⁸ Dem Verfahren, das noch vor dem Inkrafttreten der Neuregelung am 1. Jänner 1975 beendet wurde, lag ein Antrag der Salzburger Landesregierung auf Aufhebung von § 97 Abs 1 Z 1 StGB 1975 zugrunde, mit der der Schwangerschaftsabbruch in den ersten drei Monaten unter bestimmten Voraussetzungen straffrei gestellt wurde. Damit löste die Landesregierung wesentliche Feststellungen des VfGH zur Drittwirkung und zu Schutzpflichten im Rahmen des Rechts auf Leben aus, die im Lichte fortschreitender Judikaturentwicklungen in Europa so heute nicht mehr getroffen würden, in der Geschichte des Grundrechtsschutzes aber wesentlich waren.

Ab den 2010er Jahren sieht man einen markanten Anstieg von Landesregierungsanträgen und ein breites Spektrum der von den Anträgen thematisierten Verfassungsfragen – auch das politische Spektrum der hinter den Anträgen stehenden Parteien umfasst praktisch alle Parteien.

Den Anfang dieser Entwicklung machten gemeinsame Anträge der Landesregierungen Vorarlbergs, Oberösterreichs und Salzburgs zum Krankenkassensanierungspaket, denen zufolge die Aufteilung der Mittel einer aufgelösten gebundenen Rücklage die Wiener Gebietskrankenkasse bevorzugt hätte, weil sie nicht nach sachlichen Kriterien,

38 VfSlg 7400/1974.

sondern in Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes erfolgt sei. Der VfGH konnte die von der Bundesregierung ins Treffen geführten Struktur-nachteile der Wiener Gebietskrankenkasse nicht nachvollziehen, er sah vielmehr die Beseitigung eines Liquiditätsproblems der Wiener Kasse als Motiv an, das aber keinen sachlichen Grund bilden könne, der es rechtfertigte, von dem durch den Ausgleichsfonds geschaffenen Ordnungssystem abzugehen.³⁹

Um Geld ging es auch in einer zwei Jahre später ergangenen Entscheidung, in der die Wiener Landesregierung mit Erfolg die Aufhebung einer Bestimmung des Gebührengesetzes 1957 über den Kostenersatz für gebührenfrei ausgestellte Reisedokumente an Gemeinden mit Ausnahme von Wien beehrte. Der VfGH fand keine sachliche Rechtfertigung der unterschiedlichen Behandlung der Gemeinde Wien gegenüber den anderen Pass-ausstellenden Gemeinden; das Argument der Bundesregierung mit der unterschiedlichen Zahl von Statutarstädten verfiel nicht, sondern ging mit einem Verweis auf das statutarstadtlose Vorarlberg sogar nach hinten los.⁴⁰

Waren diese Beispiele im weitesten Sinn noch von rechtlichen bzw finanziellen Interessen einzelner Länder getragen, lösen sich jüngere Beispiele davon, zumal dann, wenn es um das Europarecht geht. Es war die BZÖ-geführte Landesregierung, welche den ESM-Vertrag über den Europäischen Rettungsschirm („Six-Pack“) anfocht und dem VfGH im Erkenntnis VfSlg 19.750/2013 die Gelegenheit gab, grundsätzliche Aussagen zu völkerrechtlichen Verträgen und Vorbehalten, insbesondere im Europarecht, zu treffen. Nur ein Jahr später hob der VfGH mit dem Erkenntnis VfSlg 19.892/2014 die Bestimmungen im Telekommunikationsgesetz über die Vorratsdatenspeicherung auf, nachdem er den EuGH befasst und diesen zur Nichtigkeitsklärung der Vorratsdatenspeicherung bewegen hatte – wieder war die Kärntner Landesregierung Antragstellerin. Das Erkenntnis erlangte weit über Österreich hinaus Bekanntheit, war es doch mit der Feststellung einer Datenschutz- und Privatsphärenverletzung eine der ersten Entscheidungen nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der Grundrechtecharta, in der ein Verfassungsgericht und der EuGH in der Beseitigung einer Grundrechtsverletzung kooperierten – übrigens die einzige Vorlage des VfGH nach Art 267 AEUV in den letzten 20 Jahren.

Die Stafette einer aktiven Landesregierung in der Bekämpfung von Bundesrecht hat in letzter Zeit jene in Eisenstadt übernommen. Im zeit-

39 VfSlg 19.158/2010.

40 VfSlg 19.725/2012.

lichen Zusammenhang einer nicht im Konsens mit dem Landeshauptmann erfolgten Bestellung des Landesdirektors des ORF Burgenland hat die Landesregierung die Regelungen über die Zusammensetzung des Stiftungsrates und des Publikumsrates angefochten und wenigstens teilweise Recht bekommen. Der tragende Grund für die Aufhebung der einschlägigen Bestimmungen des ORF-Gesetzes war die Verletzung des Unabhängigkeits- und Pluralismusgebots des BVG Rundfunk.⁴¹

Bis in die Gegenwart der diesjährigen Juni-Session des VfGH reichen verschiedene Anträge mit der Behauptung der Verfassungs- bzw. Gesetzwidrigkeit der bundesrechtlichen Regelungen der Tierhaltung auf Vollspaltböden. Auch hier konnte die Burgenländische Landesregierung teilweise mit Erfolg Aufhebungen und Neuregelungen erwirken.⁴²

VI. Schluss

Der Schluss beginnt mit einem Vorschlag: Das schöne gelbe Manifest zu Bundesstaat und Föderalismus könnte aus Anlass des 50. Geburtstag des Instituts neu aufgelegt und aktualisiert werden, etwa mit Ergänzungen in den Fragen der Europäischen Integration, oder zur Rolle der Regionen in einem vereinten Europa, zu Fragen der Sicherheitsordnung auf unserem Kontinent, etc.

Man könnte dafür auf 25 Grundsätze aufstocken und zB einen 22. Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit im Bundesstaat formulieren und dabei der wichtigen Rolle der im Jahr 2012 geschaffenen Landesverwaltungsgerichtsbarkeit und auch der Verfassungsgerichtsbarkeit Rechnung tragen. Ein solcher Grundsatz könnte lauten: „Die Einhaltung von Gesetz und Verfassung sichern im demokratisch verfassten Bundestaat unabhängige Gerichte. Verwaltungsgerichte der Länder und des Bundes, der Verwaltungsgerichtshof und der Verfassungsgerichtshof sorgen für Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für die Bürgerinnen und Bürger. Der Verfassungsgerichtshof ist zur verbindlichen Letztentscheidung berufenes Gericht mit der Zuständigkeit zur Überprüfung von Landes- und Bundesgesetzen sowie zur Klärung von Kompetenzfragen und vermögensrechtlichen Ansprüchen im Bundesstaat. Auf diese Weise prägt er den Bundesstaat unter Mitwirkung der Länder, die an der Bestellung eines Teils seiner Mitglieder mitwirken, die an den Verfahren in unterschiedlichen Rollen beteiligt sind und die durch die Umsetzung seiner

41 VfSlg 20.640/2023.

42 Siehe VfGH 13.12.2023, G 193/2023; zuletzt VfGH 16.06.2025, V 126/2024.

Entscheidungen wesentliche Mitverantwortung für eine funktionierende Verfassungsgerichtsbarkeit tragen.“

Der Streifzug durch die Verfassungswirklichkeit zum 50-Jahr-Jubiläum des Föderalismusinstituts zeigt jedenfalls, dass Bundesstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit, die Länder und ihre Organe und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts auf das Engste miteinander verknüpft sind. Der Bundesstaat braucht zu seiner Wahrung eine effektive Verfassungsgerichtsbarkeit; und die Verfassungsgerichtsbarkeit erzielt größere Wirkung, wenn sie auch von Ländern und ihren Organen angerufen wird, und zwar – wie die jüngere Geschichte zeigt – nicht bloß im regionalen Eigeninteresse, sondern im Interesse des Gesamtstaates, des Rechtsstaates, der Grund- und Menschenrechte.



50 Jahre IFÖ – Bilanz und Ausblick*

I. Zur Einführung

50 Jahre Institut für Föderalismus, oder IFÖ, wie es in Fachkreisen, vor allem hier in Innsbruck genannt wird, zu bilanzieren und einen Ausblick zu wagen, ist für jemanden, der für genau die Hälfte dieser Zeit Verantwortung trägt, nicht einfach. Die Verlockung ist einerseits groß, die Leistungen großzureden und kritische Reflexion hintanzustellen, andererseits stellt sich die Frage, wann, wenn nicht heute?

2024 wurde auch ein Geburtstag gefeiert, allerdings der 300. Geburtstag des Philosophen *Immanuel Kant*. In welcher Beziehung steht er zum IFÖ? „*Habe Mut, dich deines eigenen Verstandes zu bedienen!*“ könnte auch das Motto des Föderalismus sein. Man sollte diesen Satz in jede Gemeindestube, jede Behörde des Landes schreiben, am besten neben dem Bild des Bundespräsidenten oder welches Porträt welchen Amtsträgers auch immer die Amtsstube ziert. Die Botschaft lautet: Delegiere das Denken nicht nach oben, denn woher willst du wissen, dass andere es besser können? *Kant* sagt außerdem: „*Aufklärung ist der Ausgang des Menschen aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit.*“¹

II. Autonomie ist Aufbruch

Wer in der Lage ist, seinen eigenen Verstand zu gebrauchen, kann als autonomer Mensch agieren. In die Politik übertragen: Autonomie bedeutet, in der Lage zu sein, seine eigene Gestaltungskraft einzusetzen und sich nicht darauf zu verlassen, dass andere die Dinge erledigen, die man selbst (vielleicht) besser bewerkstelligen kann. Autonomie ist somit wie Aufklärung der Aufbruch („Ausgang“) aus der (selbstverschuldeten) Unmündigkeit eines Staates, einer Region oder einer Gemeinde.

* Dieser Beitrag wurde als Vortrag im Rahmen der Festveranstaltung „50 Jahre Institut für Föderalismus“ am 30.6.2025 gehalten. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

1 *Kant*, Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?, Berlinische Monatsschrift 1784, 481 (481).

Wissenschaftliche Beratung durch ein Institut für Föderalismus soll genau diesen Aufbruch aus der Unmündigkeit erleichtern. Erst durch Wissen wird der Mensch autonom. Die Politik, wenn sie sich ihrer Autonomie bedienen will, benötigt fachliche Expertise. Institute wie das IFÖ sollen diese Expertise liefern.

Die 1970er Jahre werden zeithistorisch als Jahre des Aufbruchs in Österreich gesehen.² Das gilt auch für den Föderalismus. Wir verdanken den 1970er Jahren die bis heute wirkungsvollste Stärkung des Föderalismus durch die B-VG-Novelle 1974.³ Sie war noch ohne Mitwirkung des IFÖ zustande gekommen, war aber auch der Wissenschaft zu verdanken, die sich erstmals für den Bundesstaat zu interessieren begann. Dazu zählen nicht nur die damals bereits erschienenen Arbeiten *Peter Pernthalers*⁴ oder *Friedrich Kojas*.⁵ Auch andere Autoren wie *Richard Novak*,⁶ *Felix Ermacora*,⁷ *Ernst Hellbling*,⁸ ja sogar die Wiener Schule, vertreten durch *Robert Walter*,⁹ widmeten sich dem Bundesstaat.¹⁰

2 Vgl dazu nur *Ableitinger*, Die innenpolitische Entwicklung, in: Mantl (Hg), Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel (1992) 119 (183 ff).

3 BGBl 444/1974.

4 *Pernthaler*, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ÖZöRV 19 (1969), 361; *ders*, Föderalistische Probleme der Raumordnung, Berichte für Raumforschung und Raumplanung 1969, 3; *ders*, Umfassende Landesverteidigung (1970) (mit einem Schwerpunkt betreffend die Kompetenzverteilung).

5 *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (1967).

6 *Novak*, Ist ein Vollzugsföderalismus noch föderalistisch?, in: *ders et al* (Hg), Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (1977) 27.

7 *Ermacora*, Über das Wesen des österreichischen Bundesstaates in Theorie und Praxis, JBl 1957, 521 und 549; *ders*, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung (1968) 219; *ders*, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus, in: Hellbling/Mayer-Maly/Marcic (Hg), Föderative Ordnung II: Föderalismus in Österreich (1970) 9; *Ermacora*, Bundesverfassungsgesetznovelle 1974. Erfüllung des Länder-Förderungsprogrammes, JBl 1975, 22; *ders*, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976).

8 Hellbling/Mayer-Maly/Marcic (Hg), Föderative Ordnung I: Bundesstaat auf der Waage (1969); *dies* (Hg), Föderative Ordnung II: Föderalismus in Österreich (1970); Hellbling/Mayer-Maly/Miehsler (Hg), Föderative Ordnung III: Theorie und Praxis des Bundesstaates (1974).

9 *Walter*, Die Gemeinde – Baustein des Staates, in: Der Einzelne und die Gesellschaft, Kärntner Hochschulwochen – Berichte 8 (1963) 71; *ders*, Der Bundesrat. Entwicklung – Rechtsstellung – Wirksamkeit – Reform, in: Hellbling/Mayer-Maly/Marcic (Hg), Föderative Ordnung I: Bundesstaat auf der Waage (1969) 199.

10 Für einen umfassenden Überblick über die Literatur zur österreichischen Föderalismusforschung von der Entstehung des Bundesstaates in den Jahren 1918/1920 bis 1998 siehe *Pernthaler/Bucher/Gamper*, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus (1998).

„Dass die westlichen Bundesländer [...] sich just im Jahre 1975 bereit erklärten, ein auf Föderalismusforschung ausgerichtetes wissenschaftliches Institut zu begründen und finanziell zu tragen, hat“, so schreibt Ewald Wiederin in einem Beitrag über die Innsbrucker Schule und die Kompetenzverteilung, „im Rückblick nachvollziehbare Gründe. Kurz zuvor waren die Länder aus ihrer politischen Lethargie erwacht, hatten den Bund mit einem Forderungspaket konfrontiert und konnten mit der B-VG-Novelle 1974 erste Erfolge einfahren. Das neue Selbstbewusstsein legte es nahe, ein Institut einzurichten, um es als Denkfabrik zu nutzen.“¹¹

III. Überparteilich und wissenschaftlich anerkannt

Der Publizist *Peter Plaikner* hat in einem am 16. April 2025 erschienenen Gastkommentar in der „Kleinen Zeitung“ auf die zeitliche Parallelität der Gründung von KDZ, dem Zentrum für Verwaltungsforschung, und dem Institut für Föderalismus hingewiesen. Während hinter dem KDZ 1969 die Stadt Wien und der Städtebund standen, waren es hinsichtlich des IFÖ 1975 die Länder Tirol und Vorarlberg. Der Politikanalyst sieht den Umstand, dass die Gründung der beiden Institute jeweils in die Phase einer Alleinregierung der jeweils anderen Seite fielen, natürlich nicht als Zufall. Die Studien der beiden Institute, so *Plaikner*, „sind längst überparteilich und wissenschaftlich anerkannt“.¹²

Diesem erfreulichen Befund tritt *Ewald Wiederin* bei, der unlängst in seiner Laudatio auf den Verfassungspreisträger *Peter Pernthaler*, den ersten Leiter des Instituts für Föderalismus, sagte: *„Bis dahin hatte die Wissenschaft vom öffentlichen Recht sich zwar abstrakt mit der Bundesstaatlichkeit beschäftigt, die Erfassung ihrer konkreten Ausformung in der österreichischen Bundesverfassung aber dem Verfassungsgerichtshof überlassen. Pernthaler arbeitete diese Rechtsprechung auf, er dachte sie zu Ende, er dachte ihr vor, und er sparte nicht mit Kritik an ihr, wo sie ihm inkonsistent oder fehlgeleitet erschien. Er entwickelte eine Kompetenztheorie, er erinnerte an die Rolle der Länder bei der Gründung*

11 *Wiederin*, Die Innsbrucker Schule und die Kompetenzverteilung, BRGÖ 2021, 369 (371).

12 *Plaikner*, Einsparen - aber wo? Institute liefern Anhaltspunkte, Kleine Zeitung 16.4.2025, abrufbar unter <<https://www.kleinezeitung.at/kaernten/osttirol/19585468/einsparen-aber-wo-institute-liefern-anhaltspunkte>> (16.2.2026).

der Republik, und er reflektierte als einer der Ersten, was der Beitritt zur Europäischen Union für die österreichische Staatlichkeit bedeutete.“¹³

Abbildung 1



Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler, Institutsdirektor von 1975–2000.

Wiederin hat damit nicht nur den Wissenschaftler *Pernthaler* gewürdigt, sondern auch das Institut. Aber lassen wir eine völlig unabhängige und neutrale Instanz sprechen, die KI: Chat GPT schreibt über das Institut für Föderalismus:

„Das Institut für Föderalismus gilt als renommiert, insbesondere im Bereich der föderalen und verfassungspolitischen Forschung. Es ist bekannt für seine wissenschaftliche Expertise, hochwertigen Publikationen und seine aktive Rolle in der europäischen Fachgemeinschaft.“

Grok sagt über das Institut für Föderalismus: *„Das IFÖ arbeitet unabhängig und liefert objektive, wissenschaftlich fundierte Analysen, die sowohl in der akademischen Welt als auch in der politischen Praxis geschätzt werden.“*

13 *Wiederin*, Laudatio für emer. Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler, abrufbar unter <<https://foederalismus.at/uploads/Laudatio.pdf>> (16.2.2026).

Durch diese Kombination aus institutioneller Verankerung, internationaler Vernetzung, wissenschaftlicher Publikationstätigkeit, Veranstaltungen und der Förderung von Nachwuchsforschung genießt das Institut für Föderalismus in Innsbruck ein hohes Ansehen in der wissenschaftlichen Gemeinschaft und ist ein etabliertes Zentrum für Föderalismusforschung in Österreich und darüber hinaus.“

Ich möchte im Folgenden näher auf die Institutsgründung eingehen.

IV. Zwei Landeshauptleute, zwei Landesamtsdirektoren und ein Wissenschaftler

Die Gründung des „thinktanks“ Institut für Föderalismusforschung war zunächst den zwei von ihrer Persönlichkeit her sehr unterschiedlichen Landeshauptmännern von Tirol und Vorarlberg, *Eduard Wallnöfer* und *Herbert Kessler*, zu verdanken. Ihnen zur Seite standen zwei Beamte, die Landesamtsdirektoren *Rudolf Kathrein* und *Elmar Grabherr*.

Abbildung 2



Die an der Gründung des IFÖ maßgeblich beteiligten Persönlichkeiten.

Den beiden zuletzt genannten Personen, die in relativ kurzem Zeitabstand von etwa einem Jahr 1986 bzw 1987 verstarben, widmete *Pernthaler*

jeweils einen Nachruf in der Zeitschrift für Verwaltung.¹⁴ *Pernthaler* schrieb *Grabherr* ausdrücklich zu, dass er „das Institut für Föderalismusforschung in Innsbruck mitbegründete“.¹⁵ Klarerweise sprach *Pernthaler* damit keine rechtliche Funktion an – Landesamtsdirektoren gründeten auch 1975 keine Institute –, wohl aber eine geistige Urheber-schaft. Im Nachruf, den *Pernthaler* für den zuvor verstorbenen *Rudolf Kathrein* verfasste, betonte er auch das Verhältnis *Kathreins* zu einem „gleichgestimmten Landeshauptmann, dem er 20 Jahre lang ein loyaler, aber auch unentbehrlicher Berater und Entscheidungsgehilfe blieb. Es ist daher oft nicht leicht, die Verdienste der beiden – Politiker und Stabschef – zu trennen.“¹⁶ *Pernthaler* hob auch die Kooperation von *Kathrein* mit *Grabherr* hervor. Demnach war es „nur konsequent, daß die beiden Landesamtsdirektoren im Jahre 1975 die Gründe eines ‚Instituts für Föderalismusforschung‘ [...] durchsetzten.“¹⁷ Dies scheint mir die Rolle der Landesamtsdirektoren auf den Punkt zu bringen: Sie gründeten nicht, aber sie setzten durch, dass gegründet wird.

V. Womit fing alles an?

Die heute auf 142 Bände gewachsene Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus (abgesehen von den später eröffneten Schriftenreihen Verwaltungsrecht [15 Bände] und Politische Bildung [9 Bände]), das Flaggschiff des IFÖ, wurde noch 1975 mit dem schmalen Band von *Pernthaler*, „Die Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation“, eröffnet. Die Arbeit von *Pernthaler* zur Verwaltungsorganisation, bei der es sich um die Veröffentlichung eines bereits erstatteten Gutachtens handelte,¹⁸ veranschaulicht in besonderem Maße das, was das IFÖ leisten sollte: Sie analysierte die Folgen der B-VG-Novelle 1974 für die Verwaltungsorganisation und lieferte damit in der Praxis verwertbare Erkenntnisse der Wissenschaft.

Man war bestrebt, sofort zu starten, praktisch in einem Atemzug erschienen zwei weitere Arbeiten, eine schmale von *Theo Öhlinger*, „Der

14 *Pernthaler*, Landesamtsdirektor Dr. Rudolf Kathrein †, ZfV 1986, 27; *ders.*, Landesamtsdirektor Dr. Elmar Grabherr †, ZfV 1987, 413.

15 *Pernthaler*, ZfV 1987, 413.

16 *Pernthaler*, ZfV 1986, 28.

17 *Pernthaler*, ZfV 1986, 28.

18 Dies ist dem Protokoll der ersten Kuratoriumssitzung vom 12. September 1975 im Hotel Alte Post in St. Anton am Arlberg zu entnehmen (Archiv des Instituts für Föderalismus – Niederschriften über die Sitzungen des Kuratoriums).

Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität“, welcher ein Vortrag des Autors vor der Tiroler Juristischen Gesellschaft zugrunde gelegen war,¹⁹ und eine längere von *Felix Ermacora*, „Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat“.

Abbildung 3



Band 2 und 3 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus.

Nebenbei bemerkt, die zweite Kuratoriumssitzung fand am 24. Oktober 1975 in der Bezirkshauptmannschaft Bludenz, also in der Geburtsstadt und am heutigen Wohnsitz des gegenwärtigen Institutsdirektors, statt. Sitzungsteilnehmer waren auf Vorarlberger Seite Landesamtsdirektor *Grabherr* sowie die Herren *Werner Brandtner*,²⁰ *Ernst Adamer* und *Johannes Müller*,²¹ die alle drei irgendwann einmal Landesamtsdirek-

19 Dies geht aus dem Protokoll der Kuratoriumssitzung vom 15. Dezember 1975 hervor.

20 *Werner Brandtner* gab von 1990 bis 2005 im Rahmen des Instituts für Föderalismus eine Lose-Blatt-Sammlung der Landesverfassungen Österreichs heraus. Später gab sein Sohn *Nikolaus Brandtner* gemeinsam mit *Heidemarie Thalhammer* eine Textausgabe der Landesverfassungen (*Brandtner/Thalhammer*, Die Landesverfassungen der österreichischen Länder einschließlich der Geschäftsordnungen der Landtage [2010]) heraus.

21 Siehe dazu die Medieninformation vom 28.9.2010 „Scheidender Landesamtsdirektor Johannes Müller verabschiedet“, abrufbar unter <<https://presse.vorarlberg.at/land/dist/vlk-35586.html>> (16.2.2026).

toren in Vorarlberg werden sollten, auf der Tiroler Seite die Herren *Wilhelm Kundratitz* (später Landesschulratsdirektor),²² *Heinrich Kienberger* (später Verfassungsrichter), *Wendelin Weingartner* (später Landeshauptmann²³) und *Eberhard Lang*, ein wissenschaftlich bestens ausgewiesener Landesbeamter.

VI. Was bewegt wurde

Zu den „politischen“ Erfolgen der Tätigkeit des IFÖ zählt laut *Wiederin* die Einführung des Zustimmungsvorgangs des Bundesrates bei Verfassungsänderungen zu Lasten der Länder gemäß Art 44 Abs 2 B-VG im Jahre 1984²⁴ und die Einführung der Staatsvertragskompetenz der Länder im Jahre 1988²⁵.²⁶ Man könnte beiden Argumenten entgegen halten, dass dieses Vetorecht des Bundesrates über 300 Verfassungsänderungen zu Lasten der Länder seit 1984 nicht verhindert hat²⁷ und die Staatsvertragskompetenz ungenutzt blieb.²⁸ Das wäre allerdings eine äußerst verkürzte Sicht der Dinge: Die – wenn auch auf wackeligen, weil von parteipolitischer Loyalität durchbrochenen – Beinen stehende Vetoposition des Bundesrates gemäß Art 44 Abs 2 B-VG hat gewiss schwerwiegende Benachteiligungen der Länder verhindert und die Staatsvertragskompetenz der Länder hat aus meiner Sicht eine viel wichtigere Klarstellung gebracht, nämlich, dass die Länder außenpolitische Player sind. Denn wer Staatsverträge abschließen darf, der muss auch mit dem präsumtiven Partner reden dürfen – ein Aspekt, der im Österreich-Konvent wie auch in der Literatur bemerkenswerterweise zum Teil bestritten wurde und wird.²⁹

22 Siehe dazu *Wieser*, Hofrat DDR. Wilhelm Kundratitz zum Gedenken, abrufbar unter <https://www.oessh.at/download.php?file=kundratitz_wilhelm_zum_gedenken_2017.pdf> (16.2.2026).

23 Zur Amtszeit *Wallnöfers* als Landeshauptmann siehe *Gehler*, Aufbrüche zur Postmoderne. Die Amtszeit von Tirols Landeshauptmann Wendelin Weingartner 1993–2002, in: *Karlhofer/Pelinka* (Hg), *Politik in Tirol* (2004) 245.

24 BGBl 490/1984.

25 BGBl 685/1988.

26 *Wiederin*, *Laudatio* 3.

27 *Institut für Föderalismus*, 49. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2024) 177.

28 *Institut für Föderalismus*, 49. Bericht 109; *Weber*, Art 16 B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (19. Lfg 2017) Rz 1.

29 Bericht des Österreich-Konvents vom 31.1.2005 (1/ENDB-K), Teil 3: Beratungsergebnisse, abrufbar unter <https://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/pmh.shtml> (16.2.2026) 134 f; *Binder*, Staatsverträge der Länder – Zwanzig Jahre totes Recht, in: *FS Zehetner* (2009) 133.

Es ist bezeichnend, dass sich Band 50, um das Motto des heutigen Tages abzuwandeln, der Schriftenreihe der „Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen“ widmete. Es handelt sich um einen 1991 erschienenen und von *Pernthaler* herausgegebenen Tagungsband, der vor dem Hintergrund der gerade erreichten „Staatsvertragskompetenz“, aber auch vor allem angesichts des angestrebten Beitritts Österreichs zur Europäischen Union die Handlungsmöglichkeiten der Länder absteckte. Anlässlich dieser Tagung bezeichnete der deutsche Staatsrechtler *Ulrich Fastenrath* den bis dahin mangels expliziter Außenvertretungskompetenz der Länder „*österreichischen Ausweg*“ Privatwirtschaftsverwaltung als Etikettenschwindel: „*grenzüberschreitende Koordinierung von Politiken ist weder private noch wirtschaftliche Betätigung, sondern gehört zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben.*“³⁰

In einem weiteren Schritt von 50 Bänden gelangen wir zu Band 100 der Schriftenreihe, eine Monographie mit dem Titel „Homogenität und Differenz“, verfasst von *Peter Bußjäger*. Er beinhaltet in der Nachwirkung des Österreich-Konvents die grundlegende Theorie einer Kompetenzverteilung in einem modernen föderalen System. Die grundlegende Aussage dieses Werkes, das übrigens auch ins Katalanische übersetzt wurde, lautet, dass es ein Irrtum ist, zu glauben, man könnte große Kompetenzfelder entweder dem Bund oder den Ländern zuordnen. Jeder Versuch, beispielsweise Gesundheit, Bildung, Umweltschutz, Klimaschutz oder was auch immer ausschließlich einer Gebietskörperschaft zuzuordnen, führt dazu, dass die Länder diese Kompetenzen verlieren – und zwar zur Gänze. Die Botschaft lautet, weniger Aufwand darin zu investieren, Kompetenzen zu ziselieren, als die Modi des Zugriffs auf diese Kompetenzen zu regeln. Auch die EU ist nach genau diesem Muster konstruiert.

Diese Auswahl von drei Werken veranschaulicht, was für die Bilanz des IFÖ insgesamt gilt: Das IFÖ hat 50 Jahre föderale Entwicklung, die entgegen mancher medialen Darstellung keineswegs träge, sondern von beachtlicher Dynamik war, kommentiert, analysiert und mit seiner Expertise gefördert und begleitet. Ich erwähnte nur stichwortartig: Verwaltungsgerichtsbarkeit, Haushaltsrecht, Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus, leistbares Wohnen, Klimaschutz und Energiewende. Wenn der Bundesverfassungsgesetzgeber im Jahre 2024 eine partielle

30 *Fastenrath*, Inwieweit ist der Staat international eine Einheit?, in: *Pernthaler* (Hg), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen (1991) 24. Allerdings ist *Fastenrath*, aaO 25, doch entgegenzutreten, wenn er verlangt, dass sich diese außenpolitischen Kontakte entlang der jeweiligen Landeskompetenzen bewegen müssten. Dies wäre in der Praxis nicht umsetzbar und ergibt sich dogmatisch auch nicht aus Art 15 B-VG.

Veränderung des Volkswohnungswesens vorgenommen hat,³¹ dann wurde damit auch an Vorschläge des IFÖ angeknüpft – wenngleich diese nur partiell umgesetzt wurden.³²

VII. IFÖ – facts and figures

Damit sind wir in der Gegenwart angelangt. Die Schriftenreihe des IFÖ umfasst mit dem im Juni 2025 erschienen Werk „Die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder. Rechtsrahmen, Tätigkeitsfelder und Instrumente“ 142 Werke. Dazu kommen 15 Bände in der Schriftenreihe Verwaltungsrecht, neun in der Schriftenreihe Politische Bildung, 47 Föderalismus-Dokumente, 48 jährliche Berichte über den Föderalismus in Österreich wurden publiziert, drei Online(-only) Publikationen, dazu kommen Informationsbroschüren und diverse Flyer, nicht zu vergessen sind insgesamt 160 Beiträge auf unserem Föderalismusblog. Besonders ans Herz zu legen sind auch unsere mittlerweile 39 Föderalismus-Talks, die auf Youtube zugänglich sind und in denen wir uns jeweils aktuellen Themen widmen. Dazu kommen 93 Veranstaltungen des Instituts und eine Bibliothek zum Föderalismus, die immerhin 11.000 Medien erfasst. 641 Autorinnen und Autoren zählen zur IFÖ-Familie, die mit ihren Beiträgen die „*qualitativ hochwertige*“ (grok) Schriftenreihe zu befüllen.

31 BGBl I 47/2024.

32 Vgl dazu etwa das vom Institut für Föderalismus am 22.11.2019 veranstaltete Seminar „Wohnraumschaffung – Neue Herausforderungen im Landesrecht“ (Unterlagen abrufbar unter <https://foederalismus.at/uploads/19-11-22_Unterlagen%20Wohnraumschaffung.pdf> [16.2.2026]).

Abbildung 4



Die Publikationen des Instituts für Föderalismus seit 1975.

Die Familie der Trägerländer des IFÖ ist in der Zwischenzeit auf fünf gewachsen, neben Tirol und Vorarlberg sind das nunmehr Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg. Diese Basis hat es uns erlaubt, die Forschung in einem Ausmaß zu betreiben, dass der wissenschaftliche Diskurs zum Bundesstaat und seiner Reform in Österreich ganz wesentlich von unseren Studien, Gutachten und Stellungnahmen mitbestimmt wird. Den Trägerländern ist bereits an dieser Stelle dafür herzlichst zu danken, Forschung finanziert zu haben, die sonst nicht in diesem Ausmaß getätigt worden wäre.

In der wissenschaftlichen Community ist das Institut intensiv vernetzt. Ein großer Erfolg war 1996 die Aufnahme in die International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), einer weltweit tätigen Vereinigung wissenschaftlicher Forschungsinstitute, die sich mit Föderalismus befassen. Innsbruck war seither zweimal (2002 und 2021) Veranstaltungsort der Jahrestagung der Vereinigung.

VIII. Was kommen wird

Am 4. Juli wird das IFÖ eine Veranstaltung aus Anlass des Inkrafttretens der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung vor 100 Jahren und der Verfassungsreform von 1925 abhalten, die das Gesicht der österreichischen Verwaltung noch heute – und das in einem positiven Sinne – prägt. Wir sind selbstverständlich besonders auf die Ausblicke in die Zukunft gespannt. Das IFÖ wird im Rahmen des Jubiläumsjahres die verschiedensten Aspekte des Föderalismus (ökonomisch, zeithistorisch, politologisch, staatsrechtlich) beginnend am 22. September in einer Ringvorlesung an der Universität Innsbruck bestehend aus insgesamt sechs Vorlesungen durch renommierte Forscherinnen und Forscher auf diesen Gebieten vorstellen.

Die nächsten Monate werden für das Institut für Föderalismus jedoch dadurch herausfordernd werden, dass wir Expertise zu der angestoßenen „sanften Föderalismusreform“ unter dem Titel „Reformpartnerschaft“ liefern werden. Dazu werden wieder intensiver ökonomische Aspekte des Föderalismus untersucht, aber auch die Ökologie und der Klimaschutz werden nicht zu kurz kommen. Klimawandel und Klimawandelanpassung sind auch eine Herausforderung, der sich der Föderalismus stellen muss.

Das IFÖ wird weiter an seiner Öffentlichkeitswirksamkeit arbeiten. Wir werden danach trachten, sämtliche Werke – auch in der Rückwärtserschaffung – open access online zugänglich zu machen.

Das Institut für Föderalismus wird sich auch dafür einsetzen, dass der Universitätslehrgang Föderalismus, der im Jahr 2027 an der Universität Innsbruck starten soll, ein Erfolg wird. Der ULG ist die Chance, dass Interessierte aus den Bereichen der öffentlichen Verwaltung, der Politik, der Selbstverwaltungskörper und der Medien eine fundierte Ausbildung darüber erhalten, was ein zukunftsfähiger Föderalismus sein kann.

Selbstverständlich werden die Basics der Föderalismusforschung weiter gepflegt. Eine Tagung nächstes Jahr wird der Innovationskraft der

Landesverfassungen gewidmet sein. Damit knüpfen wir auch an eine Arbeit an, die nicht im Kontext des IFÖ entstanden ist, aber viel mit dem Föderalismus in Österreich zu tun hat. Es geht um die Habilitationsschrift von *Friedrich Kojas*, ebenfalls zeitweilig im Kuratorium des Instituts vertreten, über das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer.³³ Es ist bezeichnend für die zunehmende Bedeutung des Föderalismus in Österreich, und damit gelange ich an den Beginn meines Beitrags zurück, dass dieses Werk 1967 als die erste Publikation die heute so renommierte und von *Günther Winkler* begründete Schriftenreihe „Forschungen aus Staat und Recht“ eröffnete. Und damit verbinde ich auch eine persönliche Erinnerung:

Als ich im Mai 1992 als Jurist mein Büro in der Gesetzgebungsabteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung bezog, fand ich dort die erste Auflage dieses Werkes aus 1967. In diesem Buch fand sich ein zusammengefalteter Brief mit einer unleserlichen Unterschrift, eine Art Kurzrezension, die wohl nie das Amt der Landesregierung verlassen hatte. In einer pessimistischen Schlussentenz stand sinngemäß zu lesen, dass, wenn der Verfassungsgerichtshof sich den Thesen *Kojas* anschließen würde, keine Hoffnung mehr bestünde, dass dieser jemals noch zu Gunsten der Länder entscheiden würde.

Gerade auch mit Blick auf das Referat des Herrn Präsidenten, das wir gehört haben, kann man die Aussage in diesem Brief nicht wirklich bestätigen. Im Gegenteil: Die Länder sind in der Verfassungswirklichkeit heute stärker etabliert, als sie es zur damaligen Zeit waren. Und überhaupt ist es ein Historizismus, dass früher alles besser war.³⁴ Dass ein dynamisches System, wie es ein Bundesstaat ist, stets auch Herausforderungen und Risiken für die Gliedstaaten in sich birgt, steht auf einem anderen Blatt. Eines ist jedoch sicher: Vor Wissenschaft und ihren Erkenntnissen sollte man sich nicht fürchten, sondern sich mit ihr auseinandersetzen und lernen. Ich hoffe, das Institut für Föderalismus wird dazu noch lange beitragen.

33 *Koja*, Verfassungsrecht.

34 Vgl dazu nur die Darstellung der Entwicklung des österreichischen Föderalismus bei *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 289 ff, welche neben dem „Prozess der ständigen Zentralisierung“ auch auf erfolgte erhebliche Stärkungen des Föderalismus und föderalistische Reformschübe hinweist. Speziell auf die Landesverfassungen bezogen, bezüglich derer sich nach einem langen Zeitraum der Stagnation ab den 1970er-Jahren eine Innovations- und Erneuerungsphase einstellte, siehe jüngst *Bußjäger*, Gelockerte Bande der gefesselten Phantasie? – Entwicklungsphasen der österreichischen Landesverfassungen, in: *Lepsius et al* (Hg), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR) 74 (2026, im Druck).

Ich möchte an dieser Stelle zunächst allen danken, die heute anwesend sind, dem Herrn Landeshauptmann, dem Herrn Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes. Dann jenen, die dazu beitragen und beigetragen haben, dass das IFÖ werden konnte, was es heute ist: Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts, den Mitgliedern des Kuratoriums, die auch in schwierigen Zeiten loyal zu uns gestanden sind. Der uns so freundlich gesonnenen wissenschaftlichen Community in Innsbruck, allen voran *Anna Gamper*, und vielen anderen.

Und allen, die hier nicht erwähnt wurden, aber mitgedacht sind, denen danke für Ihre Verbundenheit nicht zuletzt Ihnen für für die Aufmerksamkeit.

Abbildung 5



Die Redner am Festakt „50 Jahre Institut für Föderalismus“ am 30.6.2025 in Innsbruck: Institutsdirektor Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Landeshauptmann Anton Mattle, VfGH-Präsident Univ.-Prof. DDr. Dr. h.c. Christoph Grabenwarter (von links). © Land Tirol/Dominik.

**Beiträge zur Ringvorlesung
„50 Jahre Institut für Föderalismus“**



Föderalismus als Prinzip der Staatsorganisation im internationalen Vergleich: Die Entstehung von Bundesstaaten und ihre Ziele

I. Föderalismus und Staatsorganisation: Eine Eingrenzung

„Federalism has now become one of those good echo words that evoke a positive response but that may mean all things to all men [...] We see the term applied to almost any successful combination of unity with diversity, to almost any form of pluralism and cooperation within and among nations.“¹ Diese bereits 1970 vorgebrachte Kritik an der Unschärfe des Föderalismusbegriffs ist auch mehr als ein halbes Jahrhundert später noch höchstrelevant. Wählt man eine etymologische Herangehensweise und nimmt das Wort *foedus* als Ausgangspunkt, so lassen sich in der Tat sehr viele Formen von Pluralismus und Kooperation unter dieses Konzept subsumieren. Jedenfalls kann aus diesem lateinischen Ursprung die heute meistverbreitete, prägnante, aber auch sehr allgemeine Charakterisierung des Föderalismus als „*self-rule and shared rule*“² abgeleitet werden. Demgemäß gehe es darum, dass mindestens zwei Einheiten Teil einer größeren Union sind, jedoch gleichzeitig Autonomie genießen. Darüberhinausgehend wurden aus diesem etymologischen Hintergrund gelegentlich auch weitere Elemente hergeleitet wie etwa Verpflichtungen zu Loyalität, Zusammenarbeit, friedlicher Konfliktlösung und gegenseitiger Hilfe, um den *foedus* effektiv zu verwirklichen. Dies beruht auf einem Verständnis des *foedus* als Bund zwischen Gleichberechtigten und nicht als bloßer Vertrag gemäß der Logik eines *quid pro quo*.³

Wenngleich sich dieser Beitrag mit Föderalismus als Prinzip der Staatsorganisation befasst, ist zunächst im Sinne einer Eingrenzung darauf hinzuweisen, dass auch nicht staatsbezogener Föderalismus existiert. Im 19. Jahrhundert verstand *Pierre-Joseph Proudhon* Föderalismus

1 Duchacek, *Comparative Federalism: The territorial dimension of politics* (1970) 191.

2 Elazar, *Exploring Federalism* (1987) 5.

3 Hueglin/Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2006) 51.

etwa als ein Prinzip der sozio-ökonomischen Organisation.⁴ Ihm zufolge sei rein staatsbezogener Föderalismus nämlich nicht ausreichend, weil die wirtschaftliche Zentralisierungstendenz des modernen Kapitalismus seine Wirkung aufhebe. Während *Proudhons* Vision die kurzlebige Erste Spanische Republik (1873–74) und nach dem Zweiten Weltkrieg den „integralen Föderalismus“ der Befürworter eines föderalen Europas beeinflusste,⁵ ist ein nicht staatsbezogener Gebrauch des Begriffs heute aus anderen Bereichen bekannt. So ist der Ausdruck „föderal“ Laien wohl insbesondere auch im Zusammenhang mit verschiedensten Organisationsformen wie Parteien, Religionsgemeinschaften, Sportverbänden (zB FIFA – Fédération Internationale de Football Association) und Verbänden der Sozialpartnerschaft (zB WFTU – World Federation of Trade Unions) geläufig.

Es besteht jedoch kein Zweifel, dass das staatsbezogene Verständnis des Föderalismus heute eindeutig vorherrscht. Historisch gesehen ist dies auf eine Begriffsverengung zurückzuführen, die ihren Ursprung im anglo-amerikanischen Raum hat.⁶ Zu dieser Entwicklung trugen bereits die *Federalist Papers* bei, deren Verdienst es eben ist Föderalismus „*from an occasional accident of history into an enduring expression of the principles of constitutionalism*“⁷ verwandelt zu haben. Mehr als 150 Jahre später waren diese 1787–88 erschienenen Artikel noch prägend für einflussreiche Theoretiker wie *Kenneth C. Wheare*, dessen Hauptwerk *Federal Government*⁸ als repräsentativ für das anglo-amerikanische Föderalismusverständnis gelten kann. Letzteres ist gekennzeichnet durch die bereits erwähnte Begriffsverengung auf den staatsbezogenen Föderalismus und, damit in Zusammenhang, die Gleichsetzung von *federalism* mit *federation* bzw. *federal state*.

II. Föderalismus: Populär, aber was meinen wir damit?

Nimmt man das Verständnis von Föderalismus als Prinzip der Staatsorganisation als Ausgangspunkt, so wird man sich schnell des sonderbaren Phänomens bewusst, dass er zwar in Wissenschaft und Politik in

4 *Proudhon*, *The Federal Principle*, in: Karmis/Norman (Hg), *Theories of Federalism: A Reader* (2005).

5 *Roehmheld*, *Integral Federalism: A Model for Europe* (1990).

6 *Palermo/Kössler*, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law* (2017) 14 ff.

7 *Rossiter* (Hg), *The Federalist Papers* (New York, The New American Library, 1961) xii.

8 *Wheare*, *Federal Government* (1947).

aller Munde ist, jedoch gleichzeitig von einer gewissen konzeptionellen Unschärfe geprägt ist: „As is well-known in our field of study, there is the apparent paradox that federalism has attracted in recent decades significant political and scientific interest, whereas our conceptual knowledge of federalism has remained more confused than refined.“⁹

In den Rechts- und Politikwissenschaften ist seit den späten 1990er Jahren ganz eindeutig eine Renaissance der vergleichenden Föderalismusforschung zu verzeichnen. Diese ist zum einen an einer Reihe von Buchveröffentlichungen zu diesem Thema ersichtlich.¹⁰ Zum anderen sind in diesem Zusammenhang auch die Tätigkeiten der International Association of Centres for Federal Studies zu nennen, die zwar bereits 1977 gegründet wurde, aber erst um die Jahrtausendwende durch neue Mitglieder und jährliche Konferenzen neuen Auftrieb erlebte.

Populär wurde Föderalismus in den letzten drei Jahrzehnten nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Politik. Ein Beobachter geht sogar so weit von einer „*veritable federalism promotion industry*“¹¹ zu sprechen, zumal sich internationale Organisation wie die Weltbank oder das 1999 gegründete Forum of Federations der weltweiten Förderung des Föderalismus oder zumindest irgendeiner Form von Dezentralisierung verschrieben haben. Am Beispiel des Forum of Federations wird jedoch auch deutlich, dass die Grenzen des Föderalismus nach wie vor unklar definiert sind. Gemäß seiner Selbstbeschreibung ist dieses Forum nämlich eine „*international organization that develops and shares comparative expertise on the practice of federal and decentralized governance through a global network*“. Dass sich der Fokus der Organisation nach eigenen Angaben nicht nur auf Föderalismus, sondern auch auf „*decentralized governance*“ bezieht, illustriert sehr deutlich die Expansion der Tätigkeiten des Forums über Bundesstaaten hinaus. Das beratende Mitwirken an dezentralisierenden Reformen in Länder wie Pakistan oder Sudan machte es unmöglich ein restriktives Föderalismusverständnis zu verfolgen.

Die Schwierigkeit, Föderalismus klar zu definieren, besteht aber nicht nur in der Politik, sondern auch in der Wissenschaft. Gemäß

9 Hueglin, Comparing federalism: Variations or distinct models?, in: Benz/Broschek (Hg), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (2013) 27 (27).

10 Watts, *Comparing Federal Systems* (1997); Burgess, *Federalism and Federation in Western Europe* (1986); Hueglin/Fenna, *Federalism*.

11 Simeon, *Is Federalism like Snow, and Is It Exportable?: Some Cautionary Notes on the Study of Federalism*, in: Basta/McGarry/Simeon (Hg), *Territorial Pluralism: Managing Difference in Multinational States* (2015) 99 (115).

einem kürzlich veröffentlichten Werk *“approximately 28 countries in the world might be regarded as having a constitutional or operational form of federal governance (depending on one’s definition of a federal system)”*.¹² Das Entscheidende ist hierbei der Verweis auf die jeweils eigene Definition eines föderalen Systems. Ein anderes maßgebliches Werk kam nämlich einige Jahre zuvor auf lediglich 25 Bundesstaaten¹³ und weitere Publikationen auf wiederum eine andere Anzahl.

Durch die Eigenschaft des „Föderalismus“ sich schwer definieren zu lassen wird er manchmal mit „Demokratie“ verglichen. Wie letztere sei er eben eines dieser vielschichtigen Konzepte, *„that has a claim to great breadth and scope but is often contested, with little clarity or focus”*.¹⁴ Vor kurzem wurde jedoch ein erneuter Versuch einer konzeptionellen Klärung unternommen, der davon ausgeht, dass drei Kriterien notwendig und ausreichend sind, um ein politisches System als föderal qualifizieren zu können: (1) das Vorhandensein von zwei Regierungsebenen mit Verfassungsrang; (2) beide stehen in direkter Beziehung zum Volk und üben bedeutende Befugnisse aus; (3) der Status und die Befugnisse beider Regierungsebenen ist verfassungsrechtlich geschützt.¹⁵ Wie die Autoren betonen, konzentriert sich ihre Definition auf „Autonomie“ der Länder, Kantone, Regionen, etc und widerspricht damit der weit hin vertretenen Ansicht, dass auch deren „Mitbestimmung“ durch ein Zweikammersystem und/oder intergouvernementale Beziehungen ein wesentliches Kriterium darstellt.¹⁶

Kritiker einer solchen Definition entgegneten, dass Mitbestimmung im Sinne der einleitend erwähnten Devise *„self-rule and shared rule“* nicht nur ein Mehrwert, sondern ein Wesenselement des Föderalismus sei,¹⁷ und argumentierten für eine inklusivere und flexiblere Auslegung. Wie schon einige klassische Theoretiker betonten, liege gerade ein besonderer Vorzug des Föderalismus (und der Demokratie) in der charakteristischen *“capaciousness and openness to multiple definitions*

12 Kincaid/Leckrone, Introduction to Teaching Federalism: Multidimensional Approaches, in: Kincaid/Leckrone (Hg), Teaching Federalism (2023) 1 (1).

13 Hueglin/Fenna, Comparative Federalism: A Systematic Inquiry² (2015).

14 Simeon, Federalism 99.

15 Fenna/Schnabel, What is Federalism? Some Definitional Clarification, Publius: The Journal of Federalism 54 (2024), 179 (191).

16 Fenna/Schnabel, Publius: The Journal of Federalism 54 (2024), 186. S dazu auch Mueller, Mitbestimmung als Teil der Selbstbestimmung in föderalen Systemen (in diesem Band).

17 Hueglin/Mueller, A Reply to Fenna and Schnabel’s (2024) “What is Federalism?”, Publius: The Journal of Federalism 55 (2025), 399 (404).

and interpretations".¹⁸ In ähnlicher Weise betrachtete Daniel Elazar, einer der Pioniere der modernen Föderalismusforschung, die Flexibilität seines Studienobjekts gleichzeitig als seine große Stärke. Gerade die Tatsache, dass der Föderalismusbegriff auf der theoretischen Ebene schwer zu fassen und unterschiedlich interpretierbar ist, würde nämlich große Vorteile bei seiner praktischen Umsetzung bringen.¹⁹

Häufig keinen Vorteil bringt jedoch die Verwendung von sogenannten „Bindestrich-Föderalisten“. ²⁰ Diese sind zwar manchmal zur Charakterisierung einer bestimmten Form des Föderalismus sinnvoll, aber durch ihren inflationären Gebrauch oft Symptom einer Begriffsentleerung und konzeptionellen Unschärfe. Die Zahl solcher mit bestimmten Attributen versehenen Föderalismusbegriffe wurde bereits im Jahre 1984 mit 255 angegeben,²¹ was einen Aufruf „eine gewisse Ökonomie der Begriffe zu wahren“ hervorrief.²² Es steht jedoch außer Zweifel, dass einige dieser Bindestrich-Föderalisten Berechtigung aufweisen. Zu nennen ist an dieser Stelle die Unterscheidung zwischen symmetrischem und asymmetrischem Föderalismus, welche auf die relative Position der einzelnen Gliedeinheiten im Bundesstaat abstellt, oder jene zwischen dualem und kooperativem Föderalismus, die auf den Grad der Trennung bzw Verflechtung der Regierungsebenen abzielt.

Analytischen Mehrwert bringt außerdem auch die gängige Differenzierung anhand des jeweiligen Entstehungsprozesses („coming-together“- , „holding-together“- und „putting-together“-Föderalismus).²³ Es ist jedoch auch anzumerken, dass die Bedeutung dieser Unterscheidung im Sinne einer Überbetonung der Pfadabhängigkeit manchmal eindeutig überschätzt wird.²⁴ So wird die Dynamik der Gründung eines Bundesstaates bisweilen in einer geradezu deterministischen Weise als Erklärungsmuster für spätere institutionelle Charakteristika des jeweiligen Bundesstaatsmodells herangezogen. Zu klassifikatori-

18 Simeon, Federalism 104 f.

19 Elazar, Republicanism. Representation and Consent: Views of the Founding Era (1979) 16.

20 Perenthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre² (1996) 287.

21 Frenkel, Föderalismus und Bundesstaat. System, Recht und Probleme des Bundesstaats im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus. Band 1: Föderalismus (1984) 113.

22 Frenkel, Föderalismus 76.

23 Stepan, Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model., Journal of Democracy 10 (1999), 19 (21 f).

24 Kössler, Aggregative and Devolutionary Federalism Revisited: The Impact of Founding Processes on Federal Systems, in: Bußjäger/Eller/Oberdanner (Hg), The Making and Ending of Federalism (2024) 65 (84 ff).

schen Zwecken hat die Differenzierung föderaler Systeme nach ihrer Entstehung jedoch zweifellos Berechtigung. In diesem Sinne wird sie in den beiden folgenden Textabschnitten verwendet, um aus der Perspektive der vergleichenden Föderalismusforschung zu untersuchen, auf welche Art und Weise Bundesstaaten zustande kommen und welche Zielsetzungen in diesem Gründungsprozess bei der Entscheidung für den Föderalismus maßgeblich sind.

III. Die Entstehung von Bundesstaaten: Vier unterschiedliche Muster

Aus historischer Perspektive besteht kein Zweifel, dass die ersten modernen Bundesstaaten auf einem ursprünglichen *foedus* zwischen vormalig eine gewisse politische Unabhängigkeit genießenden Territorien, welche ihre Kompetenzen bündeln und sich durch diesen expliziten Akt als autonome Gebiete in ein föderales System integrieren.²⁵ Sie werden daher als Beispiele für das Muster des „*coming-together*“-Föderalismus bezeichnet.²⁶ Zwei Dinge sind hierbei anzumerken. Erstens kommt der Bundesstaat in diesem entscheidenden und zeitlich recht eindeutig abgrenzbaren Moment des Zusammenschlusses zustande, welcher daher als „*federal big bang*“²⁷ bezeichnet werden kann. Zweitens muss die zuvor erwähnte politische Unabhängigkeit der sich zusammenschließenden Territorien nicht gleichbedeutend mit souveräner Eigenstaatlichkeit sein. So werden dieser Kategorie nicht nur Bundesstaaten wie die USA und die Schweiz zugeordnet, die 1787 bzw 1848 aus einem Staatenbund hervorgingen, sondern etwa auch Australien, dessen Territorien vor dem „föderalen Urknall“ 1901 innerhalb des britischen Weltreichs einen deutlich geringeren, aber doch substanziellen Grad an politischer Unabhängigkeit genossen.

Bereits *Alfred Stepan*, der den Begriff „*coming-together*“-Föderalismus prägte, bemerkte aber, dass dieser für Föderalismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert immer weniger zutrif. Bundesstaaten wie Belgien durch sukzessive Staatsreformen ab 1970 und Spanien seit der Verfassung von 1978 kamen auf eine andere Art und Weise zustande. Diese Länder stehen stellvertretend für einen „*holding-together*“-

25 *Aroney*, Formation, Representation and Amendment in Federal Constitutions, *The American Journal of Comparative Law* 54 (2006), 277 (282).

26 *Stepan*, *Journal of Democracy* 10 (1999), 21 f.

27 *Palermo/Kössler*, *Comparative Federalism* 38.

Föderalismus,²⁸ indem ein Einheitsstaat, vormals autoritär oder mit gefestigter demokratischer Tradition, eine Reihe von Kompetenzen an neu gegründete Gliedereinheiten überträgt. Dies erfolgt üblicherweise in Reaktion auf beträchtlichen Druck von ethno-kulturellen Gruppen, sodass die Zentralregierung eine Föderalisierung letztendlich als einzige Möglichkeit sieht den Staat „zusammenzuhalten“ – daher der Begriff „*holding-together*“.

Während *Stepan* etwa Indien eindeutig der letzteren Kategorie zordnete, bemerkte *Ronald Watts*, dass jener Bundesstaat sowie auch Kanada hybride Fälle sind, bei deren Entstehung sowohl die zentralisierende Dynamik des „*coming-together*“ als auch die dezentralisierende des „*holding-together*“ eine Rolle spielte. Ihm zufolge kam es insbesondere im Kontext des Kolonialismus zu solchen hybriden Entstehungsprozessen. Schließlich geschah in Kanada 1867 sowohl eine Dezentralisierung von Kompetenzen auf die beiden neuen Provinzen Ontario und Quebec, die aus der einheitlichen Provinz Kanada hervorgegangen waren, als auch durch Zentralisierung, zumal sich damals zwei separate Kolonien (New Brunswick und Nova Scotia) und später noch weiterer Provinzen und Territorien dem Bundesstaat anschlossen und sich so der kanadischen Zentralregierung unterstellten. In Indien bestand das Element der Dezentralisierung 1950 in der Übertragung von Kompetenzen an neu gegründete Staaten, die zuvor Provinzen Britisch-Indiens gewesen waren. Das zentralisierende Element war hingegen die Integration der beinahe 600 „*princely states*“, welche im Britischen Weltreich ein beträchtliches Maß an politischer Unabhängigkeit genossen hatten. Theoretisch hatten die über diese Gebiete herrschenden Fürsten drei Optionen: den Anschluss an Indien oder Pakistan oder Eigenstaatlichkeit. Letztere Option bestand jedoch nur auf dem Papier, da diese relativ kleinen Fürstentümer im Schatten der beiden großen Nachbarstaaten wohl weder politisch noch wirtschaftlich lebensfähig gewesen wären und außerdem eine Fragmentierung des indischen Subkontinents in viele Kleinstaaten auch von den damaligen Weltmächten als Risiko für die Stabilität abgelehnt wurde.²⁹ So entschieden sich viele Fürsten, mehr oder weniger freiwillig, für den Anschluss an den Bundesstaat Indien.

Bei einer vierten Kategorie von föderalen Entstehungsprozessen bestand hingegen praktisch gar keine Freiwilligkeit bei der Integration in den sich neuformierenden Staat. Mit Blick vor allem auf die Sowjetunion ginge es in solchen Fällen des „*putting-together*“-Föderalismus

28 *Stepan*, *Journal of Democracy* 10 (1999), 21 f.

29 *Behera*, *Demystifying Kashmir* (2006) 213.

laut Stepan um einen „heavily coercive effort by a nondemocratic centralizing power to put together a multinational state, some of the components of which had previously been independent states“.³⁰ Die treibende Kraft eines solchen Prozesses muss nicht wie im Fall der Sowjetunion (1922–1940) ein demographisch, wirtschaftlich und politisch dominanter Gliedstaat, namentlich die Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik, sein. Zu den Beispielen des „putting-together“-Föderalismus gehören auch Länder denen Bundesstaatlichkeit von der ehemaligen Kolonialmacht aufgezwungen wurde, was etwa im Rahmen der Dekolonisierungsprozesse in Afrika und Asien geschah. Manchmal wird ein solcher Zwang, wie im Fall von Bosnien und Herzegowina 1995, von der „internationalen Gemeinschaft“ ausgeübt, da über die zukünftige Verfassung dieses Landes bekanntermaßen auf dem internationalen Gipfeltreffen am US-Militärstützpunkt in Dayton entschieden wurde. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass das Verfassungsgericht in der Praxis seit drei Jahrzehnten die englische Version der Bundesverfassung als authentische Fassung betrachtet.³¹

IV. Ziele bei der Entstehung von Bundesstaaten

„Constitution-making is in large part about making bets about the future.“³²

Dass mit jedem Prozess der Verfassungsgebung gewisse Ziele und Erwartungshaltungen verbunden sind, trifft natürlich auch auf föderale Verfassungen zu. Wenngleich in diesem Abschnitt die hauptsächlichen Gründe untersucht werden, die bei Bundesstaatsgründungen vorherrschten und vorherrschen, muss angemerkt werden, dass dies meist nicht nur ein einzelner Grund ist. Üblicherweise ist bei der Entscheidung für den Föderalismus nämlich eine Kombination von verschiedenen Faktoren maßgeblich.

30 Stepan, *Journal of Democracy* 10 (1999), 22.

31 Marko, *Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance*, *European Diversity and Autonomy Papers* 7 (2004), 9 ff.

32 Simeon, *Constitutional design and change in federal systems: Issues and questions*, *Publius: The Journal of Federalism* 39 (2009), 241 (242).

A) Vertikale Gewaltenteilung

Die vertikale Gewaltenteilung ist ein wesentliches Merkmal des modernen Bundesstaats und spielte 1787 in den USA eine besonders große Rolle. Das Dilemma der Verfassungsgeber bestand damals, dass man weder den dysfunktionalen Staatenbund unter den seit 1781 geltenden Konföderationsartikeln fortführen noch einen Einheitsstaat begründen wollte. Der pragmatische dritte Weg war eben der Bundesstaat. Da dieser aber eine Ausdehnung der zentralstaatlichen Macht erforderte, fürchtete man eine Gefährdung individueller Grundrechte, vor allem des Rechts auf Eigentum.

Dass das Individuum vor dem Staat geschützt werden müsse, begründete *James Madison* mit seinem pessimistischen Menschenbild: „*If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.*“³³ Die klassische horizontale Gewaltenteilung nach *Montesquieu*, mit dessen Schriften die Gründerväter der USA höchst vertraut waren, sollte deshalb durch eine vertikale Gewaltenteilung ergänzt werden, um ein doppeltes Sicherheitsnetz für Grundrechte zu schaffen: „*In a single republic, all the power surrendered by the people is submitted to the administration of a single government. [...] In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each subdivided among distinct and separate departments. Hence a double security arises to the rights of the people.*“³⁴

Die (vertikale) Gewaltenteilung sollte aber nicht nur ein Schutz vor Machtmissbrauch sein, sondern war, wie *Alexis de Tocqueville* später bemerken sollte, auch mit dem Ansinnen verbunden eine „Tyrannie der Mehrheit“ zu verhindern. Geschaffen werden sollten durch die Aufteilung der Staatsgewalt „*versteckte Klippen, die die Brandung des Volkswillens aufhalten oder spalten.*“³⁵ Für *Madison* bestand eine Gefahr darin, dass bestimmte Gruppen, ob sie nun eine Minderheit oder gar die Mehrheit bilden, durch die Verfolgung ihrer Sonderinteressen

33 *Madison*, Federalist No. 51.

34 *Madison*, Federalist No. 51.

35 *Tocqueville*, Das Zeitalter der Gleichheit. Eine Auswahl aus dem Gesamtwerk (1954) 161.

individuelle Rechte oder die Interessen der Allgemeinheit bedrohen könnten.³⁶ Während Demokratie solche eigeninteressierten Minderheiten in Schach halte, würde Föderalismus dasselbe in Bezug auf eine eigeninteressierte Mehrheit bewirken, indem er diese Mehrheit fragmentiert: „*Different interests necessarily exist in different classes of citizens. If a majority be united by a common interest, the rights of the minority will be insecure. [...] in the federal republic of the United States [...] the society itself will be broken into so many parts, interests, and classes of citizens, that the rights of individuals, or of the minority, will be in little danger from interested combinations of the majority.*“³⁷

B) Militärische und wirtschaftliche Vorteile

Wenngleich die vertikale Gewaltenteilung in den USA eine besonders große Rolle spielte, war es auch in diesem Fall, wie zuvor erwähnt, eine Kombination von verschiedenen Beweggründen maßgeblich. Wie beim vorhergehenden Schritt zum Staatenbund waren auch militärisch-ökonomische Motive wesentlich. Zum einen ging es um die gemeinsame Verteidigung der Unabhängigkeit gegen die immer noch eine Bedrohung darstellenden britischen und spanischen Streitkräfte. Zum anderen ging es um einen wirtschaftlichen Aufschwung, zu dem der auch durch die Entscheidungsfindung dysfunktionale Staatenbund nach dem Ende des Unabhängigkeitskriegs 1783 nur bedingt beitrug.³⁸ In der Nachkriegszeit schufen die einzelnen Mitglieder der Konföderation nämlich beträchtliche Handelshindernisse in Form von Schutzzöllen und eigenen Währungen ab, sodass die Verfassung von 1787 neben anderer wirtschaftlicher Zielsetzungen wie Skaleneffekte insbesondere auch den Freihandel innerhalb eines großen Binnenmarkts fördern sollte.

Auch im benachbarten Kanada war die Schaffung eines gemeinsamen Markts, der vom Atlantik bis zum Pazifik reichen sollte, ein entscheidender Grund für die Schaffung eines Bundesstaates, genauer gesagt eines sehr zentralisierten Bundesstaates.³⁹ Nur durch ein System,

36 *Madison*, Federalist No. 10.

37 *Madison*, Federalist No. 51.

38 *Fallon*, *The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law* (2004) 3.

39 *Broschek/Schultze*, *Föderalismus in Kanada. Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2003 (2003) 333 (346 f).

das *Wheare* später als lediglich „*quasi-federal*“⁴⁰ bezeichnen sollte, glaubte man die beiden Kernaufgaben der *First National Policy* in den ersten Jahrzehnten nach 1867, nämlich die Westexpansion, unter anderem durch eine transkontinentale Eisenbahn, sowie wirtschaftliche Integration bewältigen zu können. Neben dem ökonomischen Motiv hatte die Entscheidung für einen zentralisierten Bundesstaat aber einen zweiten Grund. Nur zwei Jahre vor dessen Schaffung war nämlich der Amerikanische Bürgerkrieg zu Ende gegangen was sich auch auf Kanada auswirkte. Erstens fürchtete sowohl die anglophone als auch die frankophone Gemeinschaft eine Invasion der USA. Diese Angst wurde nach dem Sieg der Nordstaaten noch größer, weil die Südstaaten durch ihren Widerstand gegen eine Expansion in Gebiete ohne Sklaverei ironischerweise „*the best safeguard for British North America*“⁴¹ gewesen waren.

Die zentrale Rolle militärischer und wirtschaftlicher Beweggründe in diesen beiden und anderen Fällen bemerkte schon *William Riker*. In seinem berühmten (und sehr US-geprägten) Konzept von Föderalismus „*constitutional bargain*“⁴² wird diese Abmachung nämlich im Regelfall aus drei Gründen geschlossen: um Gebiete zu vereinen, Steuereinnahmen zu erhöhen und die Rekrutierung von Soldaten zum Zweck der Aggression oder der Verteidigung gegen eine externe Bedrohung zu erleichtern. Darüber hinaus war das militärisch-ökonomische Motiv aber sogar schon vor der Gründung des ersten modernen Bundesstaates 1787 entscheidend für Integrationsprozesse zu einem Staatenbund. So waren im Fall der Republik der Sieben Vereinigten Niederlande (1581–1795) neben religiösen Gründen der gemeinsame militärische Widerstand gegen die Herrschaft der Spanischen Habsburger und die Konsolidierung als Welthandelsmacht wesentlich. In der Schweiz, die anders als die Niederlande später auch den Schritt zum Bundesstaat machen sollte, waren für die Alte Eidgenossenschaft durch den Bundesbrief von 1291 ähnliche Ziele maßgeblich. Einerseits ging es um gegenseitige militärische Unterstützung gegen die Habsburger, andererseits um die Sicherung von Handelsrouten.

40 *Wheare*, *Federal Government* 19.

41 *Charles Tupper*, einer der Gründer des kanadischen Bundesstaates: zitiert nach *Knopff/Sayers*, *Canada*, in: Kincaid/Tarr (Hg), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries* (2005) 103 (107).

42 *Riker*, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (1964) 1.

C) Verwaltung eines großen Staatsgebiets und Staatsvolks

Was beim Anblick von Aufzählungen und umso mehr von Karten der föderal organisierten Länder der Welt auffällt, ist die spezifische Verteilung nach Größe des Staatsgebiets bzw Staatsvolks. Obwohl es (vor allem in Europa) auch kleine Bundesstaaten wie die Schweiz, Österreich und Belgien gibt, so sind diese doch eindeutig in der Minderheit. Dies wird auch dadurch offensichtlich, dass man zwar, wie bereits erwähnt je nach Definition, ca 25–30 föderale Staaten zählt, aber jene gleichzeitig 44% der Landmasse der Erde sowie 42% der Weltbevölkerung ausmachen.⁴³

Eine Vielzahl von Staaten wie die USA, Indien oder Brasilien sind nicht zuletzt auch deshalb föderal organisiert, weil sie sich von einer zusätzlichen intermediären Regierungsebene angesichts ihrer territorialen und demographischen Größe Vorteile bezüglich einer effizienteren Verwaltung versprechen. Als Ausnahme sticht hier jedoch die Volksrepublik China hervor, die als Einheitsstaat lediglich administrativ in 23 Provinzen, fünf autonome Regionen, vier direkt verwaltete Gemeinden sowie die beiden Sonderverwaltungsregionen Hong Kong und Macau untergliedert ist. Wenngleich in diesem Fall von Föderalismus natürlich keine Rede sein kann, so ist doch anzumerken, dass eine gewisse Form von Dezentralisierung auch in China zu konstatieren ist. So wurden etwa seit den 1980er Jahren Sonderwirtschaftszonen eingerichtet, um dort durch eine mehr marktorientierte Politik und einen flexibleren Regierungsstil ausländisches Kapital anzuziehen.⁴⁴

D) Umgang mit ethno-kultureller Vielfalt

Ob Föderalismus für Staaten mit ausgeprägter ethno-kultureller Diversität ratsam ist, wird höchst unterschiedlich beurteilt. Kritiker verweisen seit den 1990er Jahren vor allem auf den Zerfall der drei ethnischen Bundesstaaten im Kontext des Kommunismus, nämlich die Sowjetunion, Jugoslawien und die Tschechoslowakei.⁴⁵ Etwa zur gleichen Zeit

43 Kincaid/Leckrone, Introduction to Teaching Federalism: Multidimensional Approaches, in: Kincaid/Leckrone (Hg), Teaching Federalism (2023) 1 (1).

44 Carter, A Tale of Two Chinese SEZs: From Exogenous to Sustainable Endogenous Growth?, in: Carter/Harding (Hg), Special Economic Zones in Asian Market Economies (2010) 54 ff.

45 Siehe Roeder, Soviet Federalism and Ethnic Mobilization, World Politics 43 (1991), 196; Bunce, Subversive Institutions. The Design and the Destruction of Socialism and the State (2012).

begannen jedoch Befürworter die eine Föderalisierung als Instrument der internen Selbstbestimmung für Minderheiten zu propagieren, weil dies Forderungen nach externer Selbstbestimmung, in anderen Worten, nach Sezession verhindern könnte. Was diese Anhänger von einander ähnelnden Konzepten wie dem multinationalen, plurinationalen oder ethnischen Föderalismus vereint,⁴⁶ ist die Überzeugung, dass die ethno-kulturelle Vielfalt eines Landes die Grundlage für seine föderale Staatsorganisation bilden soll. Es wird daher empfohlen, interne Grenzen zwischen Regionen, Kantonen, etc so zu ziehen, dass landesweite Minderheiten, zumindest große Minderheiten mit einem kompakten Siedlungsgebiet, zu regionalen Mehrheiten werden. Das Ziel ist also die Schaffung von „nationality-based units“,⁴⁷ indem ein gewisses Gebiet als Heimat einer Gruppe angesehen und daraus ein Recht auf eine demographisch (und in der Folge politisch) dominante Position abgeleitet wird. Im Gegensatz zu mononationalem Föderalismus wird Territorium also nicht als etwas Neutrales betrachtet, als „a blank slate to be filled in by whoever lives on the territory“.⁴⁸

Ein so verstandener multinationaler Föderalismus stand insbesondere Pate bei der Gründung von Bundesstaaten seit den 1990er Jahren (zB Belgien 1993, Russland 1993, Bosnien und Herzegowina 1995, Äthiopien 1995, Irak 2005 und Nepal 2015) und ist heutzutage besonders in Mode. Dass man sich bei der Verfassungsgebung von einem föderalen Staatsaufbau Vorteile beim Umgang mit ethno-kultureller Vielfalt verspricht, ist jedoch keineswegs ein Phänomen des ausgehenden 20. Jahrhunderts.

Bereits die Entscheidung, die Schweiz 1848 von einem Staatenbund in einen Bundesstaat umzuwandeln, wurde von den verschiedenen Sprach- und Religionsgruppen unter anderem unter folgendem Motto getroffen: „Together we defend the right to remain different.“⁴⁹ Im Gegensatz zu den zuvor erwähnten Motiven für die Gründung des US-Bundesstaates wurde Föderalismus so zum ersten Mal in der Geschichte als Instrument des Umgangs mit vielfältigen Bevölkerungsgruppen wahrgenommen. Dies spiegelt sich noch heute darin wider, dass die Kantone

46 McGarry/O’Leary, Federation and Managing Nations, in: Burgess/Pinder (Hg), *Multinational Federations* (2007) 180 ff.

47 Kymlicka, Is Federalism a Viable Alternative to Secession?, in: Lehning (Hg), *Theories of Secession* (1998) 125. Kymlicka stellt diesen eine „regional-based unity“ gegenüber.

48 Kincaid, Territorial Neutrality and Coercive Federalism in the United States, in: Mangiameli (Hg), *Federalism, Regionalism and Territory* (2013) 133 f.

49 *de Rougemont, La Suisse ou l’Histoire d’un peuple heureux* (1965) 18.

über bedeutende Zuständigkeiten in Bereichen wie Kultur, Bildung, Religion und Sprache verfügen. So reichen die kantonalen Modelle beim Umgang mit Religionsgemeinschaften etwa von einer Säkularisierung nach französischem Vorbild bis hin zu einem gesetzlich verankerten Status einer oder sogar zweier religiöser Gemeinschaften. Bezüglich der Amtssprache(n) zeigt sich ein ähnlich vielfältiges Bild, zumal es heute 22 einsprachige Kantone, drei zweisprachige Kantone mit Deutsch und Französisch und einen dreisprachigen Kanton mit Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch gibt, nämlich Graubünden/Grigioni/Grischun.

Knapp zwei Jahrzehnte später sollte die Koexistenz von verschiedenen Bevölkerungsgruppen, der Anglophonen und Frankophonen in Kanada, wieder eine Rolle spielen. Während die bereits erwähnten militärisch-wirtschaftlichen Zielsetzungen auch mit einem Einheitsstaat zu verwirklichen gewesen wären, ging die Entscheidung für einen Bundesstaates ganz maßgeblich auf Verhandlungen zwischen diesen beiden Gruppen zurück. Die Verfassung von 1867 wurde daher zurecht als historischer Kompromiss „among economic modernizers and cultural traditionalists“⁵⁰ bezeichnet.

Das Beispiel Indiens zeigt, dass die zuvor erläuterte Logik des multinationalen Föderalismus nicht immer von Beginn an eine Rolle spielen muss. Premierminister *Nehru* war nämlich 1950 sehr darauf bedacht, die verschiedenen landesweiten Minderheiten nicht in einzelnen Staaten zu regionalen Mehrheiten zu machen, da er sich davon ein Eindämmen separatistischer Tendenzen versprach.⁵¹ Schon 1956 musste die indische Regierung jedoch diese Haltung auf Druck aus verschiedenen Landesteilen revidieren. Sie folgte damals der Empfehlung einer Kommission zur territorialen Neuordnung, die damals 27 Staaten entlang sprachlicher Grenzen in 14 neue Staaten umzustrukturieren.⁵² Insgesamt wird der seither andauernde Prozess der Neuordnung der Staaten als recht erfolgreiches Instrument im Umgang mit Indiens Vielfalt betrachtet, auch wenn Forderungen nach der Schaffung neuer Staaten oder sogar nach Sezession weiterhin bestehen.⁵³

Der Vergleich Indiens mit anderen Ländern, die der Logik des multinationalen Föderalismus folgen, macht deutlich, dass die Autonomie der zuvor erwähnten „nationality-based units“ sehr stark variiert. Im

50 Hueglin, Canada, in: Le Roy/Saunders (Hg), Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries (2006) 101 (105).

51 King, Nehru and the Language Politics of India (1997) 138.

52 Majeed, Clouds over Federalism: The Real Working of the Indian Polity (2010) 23 ff.

53 Castellino/Redondo, Minority Rights in Asia (2006).

Falle der indischen Staaten ist diese nämlich insbesondere in zweierlei Hinsicht eingeschränkt. Erstens ermöglicht es Artikel 3 der Verfassung, dass ein einfaches Bundesgesetz ausreicht, um einen neuen Staat zu schaffen oder bestehende interne Grenzen zu ändern, wozu die Parlamente der betroffenen Staaten lediglich eine unverbindliche Stellungnahme abgeben können. Zweitens kann die Autonomie der Staaten, sogar wenn ihre territoriale Integrität gewahrt wird, durch äußerst weitreichende Notstandsbefugnisse eingeschränkt werden. *B.R. Ambedkar*, einer der maßgeblichen Autoren der indischen Verfassung, hob als Vorteil der neuen Ordnung hervor, dass Indien je nach den Erfordernissen der Zeit und der Umstände entweder wie ein Bundesstaat oder wie ein Einheitsstaat funktionieren könne. Ersteres gelte für „normale Zeiten“, während letzteres eintrete, sobald der Präsident eine seiner Notstandsbefugnisse nützt.⁵⁴ Aus Föderalismus­sicht besonders bedenklich ist die häufig missbrauchte Befugnis des Artikel 356 der Verfassung, welche eine Intervention der Bundesregierung im Fall eines Zusammenbruchs der verfassungsmäßigen Ordnung in einem der Staaten erlaubt.

Am anderen Ende des Autonomiespektrums stehen multinationale Bundesstaaten, die nahezu konföderale Elemente aufweisen. So umfasst die in Belgien seit 1993 verankerte Parallelität zwischen internen und externen Kompetenzen der Regionen und Gemeinschaften nach dem Prinzip „*in foro interno, in foro externo*“⁵⁵ ausdrücklich auch die völkerrechtliche Vertragsschlussbefugnis bezüglich aller innerstaatlichen Zuständigkeiten (Artikel 127(1)(3), Artikel 128(1) und Artikel 167(1) der Verfassung). Dass dies in auswärtigen und europäischen Angelegenheiten eine immens starke Position verleiht, zeigte sich nicht zuletzt im Jahr 2016. Denn damals verweigerte die Region Wallonien ihre Zustimmung zur Unterschrift der belgischen Regierung unter das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zwischen der EU und Kanada. Erst nach erheblichem Druck auf den Premierminister der Region wurde das über Jahre verhandelte Abkommen letztlich mit Verspätung doch abgeschlossen.

Eine im internationalen Vergleich außergewöhnliche Kompetenz kommt auch den Autonomen Gemeinschaften Spaniens zu, da Artikel 149(1)(29) der Verfassung die Möglichkeit vorsieht, eigene regionale Polizeikräfte zu schaffen. Dies wurde in drei Fällen zur Einrichtung von Exekutiveinheiten genutzt, die unmittelbar den regionalen Regierungen

54 *B.R. Ambedkar* zitiert in *Rao, The Framing of India's Constitution* (1968) 810.

55 Zitiert nach *Wilfried Swenden, The Belgian Regions and the European Union: Unintended Partners in Unravelling the Belgian state?*, in: *Jones/Scully (Hg), Regionalism and Constitutionalism in an Enlarged European Union* (2009) 138 ff (148).

unterstellt sind (die *Ertzaintza* im Baskenland, *Mossos d'Esquadra* in Katalonien und *Nafarroako Foruzaingoa* in Navarra).⁵⁶ Nach der Aufstellung dieser Polizeieinheiten kam es zu einer schrittweisen Erweiterung ihrer Zuständigkeiten und einer dementsprechenden Reduzierung der Kompetenzen der zentralstaatlichen Einsatzkräfte.

Die beiden Entitäten von Bosnien und Herzegowina (die Republika Srpska und die Föderation Bosnien und Herzegowina) verfügten über Jahre über Zuständigkeit, die gewöhnlich nur in Konföderationen nicht zentralisiert ist. Sie verfügten nämlich seit der zuvor erwähnten „Dayton-Verfassung“ von 1995 bis 2005 über eigene militärische Streitkräfte. Erst nach einem Jahrzehnt wurden diese noch vom Bosnienkrieg herrührenden Einheiten, auch auf Grund von beträchtlichem internationalem Druck, zusammengeführt. Dieses Beispiel zeigt, ebenso wie Spanien und Belgien, im Vergleich zu Indien, dass Föderalismus als Mittel zum Umgang mit ethno-kultureller Vielfalt zwar weit verbreitet ist, die dabei den „nationality-based units“ gewährte Autonomie jedoch im Einzelfall extrem stark variiert.

E) Mehr politische Partizipation

Dass man sich von Föderalismus demokratiefördernde Effekte verspricht, beruht im Wesentlichen auf seiner Mehrebenenstruktur. Denn durch das Vorhandensein mehrerer Regierungsebenen vervielfachen sich natürlich auch die Gelegenheiten zur politischen Beteiligung. Zum einen wird nicht nur national und lokal, sondern auch regional gewählt. Zum anderen schafft Föderalismus aber über ein Mehr an repräsentativer Demokratie hinaus in zweifacher Hinsicht auch Raum für die Förderung direkter Demokratie.

Erstens ist es vielen Gliedstaaten auf Grund ihrer Verfassungsautonomie möglich, eigene direkt-demokratische Instrumente einzuführen, die auf der Bundesebene nicht existieren. Die vor allem im Westen der USA und Kanadas während der *Progressive Era* (1890–1920) geschaffenen Verfahren der Volksinitiative, des Referendum und des *Recall* können hier als Beispiele dienen.⁵⁷ Obwohl die Schweiz natürlich auch auf der Bundesebene über viele Instrumente der direkten Demokratie ver-

56 Colino, „Dimensionen und Wandel föderaler Asymmetrien in Spanien“, in: Palermo et al (Hg), *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?* (2007) 81 (88).

57 Kössler, *Laboratories of Democratic Innovation? Direct, Participatory, and Deliberative Democracy in Canadian Provinces and Municipalities*, in: Fraenkel-Haerberle et al (Hg), *Citizen Participation in Multi-level Democracies* (2015) 286 (288).

fügt, so sind letztere auch dort auf der kantonalen Ebene noch mehr ausgeprägt, zumal viele von ihnen Volksinitiativen auch in Bezug auf einfache Gesetzgebung sowie Referenden über Finanzentscheidungen vorsehen.⁵⁸ Auch in anderen Bundesstaaten wie Argentinien, Österreich und Deutschland ist die direkte Demokratie auf der zentralstaatlichen Ebene weniger ausgeprägt.⁵⁹

Der zweite Grund, warum Föderalismus demokratiefördernd wirken kann, lässt sich ebenfalls am Beispiel der Schweiz illustrieren. Dort praktizieren nämlich zwei Kantone (Appenzell Innerrhoden und Glarus) noch immer das alte Instrument der Landsgemeinde, dh eine jährliche Versammlung aller Stimmberechtigten, die auf Basis der Mehrheitsregel und eines offenen Abstimmungssystems Entscheidungen trifft.⁶⁰ Eine solche Form der Versammlungsdemokratie kann aber natürlich nur dann funktionieren, wenn sich die Anzahl der durch Handheben Abstimmenden in Grenzen hält. Es überrascht daher nicht, dass das Instrument der Landsgemeinde auf die kommunale Ebene und zwei der kleinsten Kantone mit nur ca 12.000 (Appenzell Innerrhoden) bzw 26.000 Stimmberechtigten (Glarus) beschränkt ist. Im Gegensatz dazu hat sich ein anderes Verfahren der Versammlungsdemokratie, nämlich die historische Tradition der *town meetings* in Neuengland, auf der Ebene der US-Staaten eben nicht etablieren können, weil die Einwohnerzahl der betreffenden Staaten zu groß ist.⁶¹ Für die Verwirklichung einer solchen Form von Demokratie ist als nicht nur Föderalismus an sich, sondern auch die Größe der einzelnen Gliedstaaten von Bedeutung.

F) Subsidiarität und eine effiziente Verteilung öffentlicher Güter

Ein weiterer potenzieller Vorteil des Föderalismus ist die Verwirklichung des Prinzips der Subsidiarität. Letzteres ist wohl nicht als eine unabdingbare Voraussetzung für föderale Systeme zu verstehen, sondern vielmehr als etwas, das einen Mehrwert schafft. Das Subsidiaritätsprinzip erreicht dies, indem es die Autonomie der Gliedstaaten auf die Krite-

58 Pällinger, Direct Democracy in the Swiss Federation, in: Fraenkel-Haeberle et al (Hg), Citizen Participation in Multi-level Democracies (2015) 246 ff (256).

59 Saunders, Comparative Conclusions, in: Le Roy/Saunders (Hg), Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries (2006) 344 (373); Morel, Referendum, in: Rosenfeld/Sajó (Hg), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (2012) 501 (513).

60 Pällinger, Direct Democracy 256.

61 Palermo/Kössler, Comparative Federalism 118.

rien des Interesses, der Eignung und der Effizienz aufbaut.⁶² Diese realistische Sichtweise soll aber natürlich nicht leugnen, dass Föderalismus und Subsidiarität aus ideengeschichtlicher Perspektive eng miteinander verflochten waren. Am deutlichsten wird dies durch den frühen Einfluss von *Johannes Althusius* auf beide Konzepte. Dessen calvinistische Vorstellung, dass den kleineren Gemeinwesen die selbständige und eigenverantwortliche Entscheidung aller Angelegenheiten zukommen solle, welche sie besonders betreffen und von ihnen auch bewältigt werden können, entspricht dem Grundgedanken der Subsidiarität.⁶³ Gleichzeitig ist sein auf dieser Vorstellung beruhendes Vierebenen-Modell der Verbindung von verschiedensten Gemeinschaften wie Familien, Städten, Provinzen bis hinauf zum Staat ein äußerst wichtiger Impuls der frühen Föderalismustheorie.⁶⁴

Ein weiterer möglicher Vorteil des Föderalismus, der auf dem Primat kleinerer Einheiten beruht, betrifft die Effizienz der Verteilung öffentlicher Güter. Anders als bei *Althusius* geht es hier allerdings um eine ökonomische Perspektive, die besagt, dass in einem Mehrebenensystem eine größere Übereinstimmung zwischen den Entscheidungsträgern bestimmter öffentlicher Güter, deren Nutznießern und jenen, die deren Kosten tragen, erreicht werden kann. So sind gewisse Güter wie Verteidigung (außer dem obigen Ausnahmefall Bosnien und Herzegowina) recht eindeutig von nationaler Dimension und daher als Zuständigkeit bei der Zentralregierung am besten aufgehoben, während der Effizienzgedanke in anderen Fällen wie lokale Infrastruktur oder Sozialfürsorge eher für eine Dezentralisierung spricht. Schließlich spielen in diesen Bereichen regionales/lokales Wissen um die spezifischen Rahmenbedingungen und die Präferenzen der Bevölkerung vor Ort eine entscheidende Rolle.

Dies würde es Bürgerinnen und Bürgern gemäß einer ökonomischen Überlegung ermöglichen, zwischen in verschiedenen Territorien unterschiedlichen Ausmaßen an öffentlichen Dienstleistungen und Steuern zu wählen.⁶⁵ Es wird erwartet, dass mobile Individuen „mit ihren Füßen wählen“⁶⁶ würden und auf diese Weise territoriale Gebietskörperschaften gezwungen wären mit den besten Bedingungen um diese

62 *Gamper*, A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State, *German Law Journal* 6 (2010), 1297 (1300).

63 *Althusius*, *Politica Methodice Digesta* (1943).

64 *Zippelius*, *Geschichte der Staatsideen*² (1971) 99.

65 *Musgrave*, *The Theory of Public Finance* (1959) 179.

66 *Tiebout*, A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 65 (1956), 416.

Personen – wie beim Standortwettbewerb um Unternehmen – zu konkurrieren. Eine solche auf dem US-Bundesstaat beruhende Logik setzt aber natürlich einen Wettbewerbsföderalismus und auch tatsächliche Mobilität von Bürgerinnen und Bürgern voraus.

G) Politische und demokratische Innovation

Letztendlich spielt in Föderalisierungsprozessen oft die Erwartung eine Rolle, dass durch ein Mehrebenensystem Innovation gefördert werden könne. Diese Erwartung basiert auf Wettbewerbsföderalismus, jedoch einer anderen Spielart als die eben erwähnte, und wird auch Experimental- oder Laborföderalismus genannt. Das Argument, welches zumindest bis ins späte 19. Jahrhundert zurückreicht, ist folgendes: „*Federalism enables a people to try experiments in legislation and administration which could not be safely tried in a large centralized country. A comparatively small commonwealth like an American State easily makes and unmakes its laws; mistakes are not serious, for they are soon corrected; other States profit by the experience of a law or a method which has worked well or ill in the State that has tried it.*“⁶⁷ Heutzutage wird dieses Argument aber meist mit einem Zitat eines Mitglieds des Obersten Gerichtshofs der USA assoziiert, auf die auch die Labormetapher zurückgeht: „[...] *a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory, and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.*“⁶⁸

Bemerkenswerterweise fand gerade im Jahr dieses Zitats, nämlich 1932, ein Innovationsprozess statt, der die Logik des Laborföderalismus bestätigte. Damals führte nämlich der Staat Wisconsin eine Arbeitslosenversicherung ein, die drei Jahre später in wesentlichen Teilen vom *Social Security Act* im Rahmen des *New Deal* übernommen und auf das ganze Land ausgedehnt werden sollte. In ähnlicher Weise ging nach dem Zweiten Weltkrieg in Kanada der sukzessive Ausbau der Gesundheitsversorgung auf subnationale Initiativen zurück. So war es die Provinz Saskatchewan, die 1947 eine Krankenhausversicherung und 1961 eine allgemeine Gesundheitsversorgung einführte. Beides wurde später auch in ganz Kanada implementiert.⁶⁹

67 Bryce, *The American Commonwealth* (1893) 353.

68 *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 311 (1932).

69 Siehe Linden, *Flexible Federalism. The Canadian Way*, in: Fedtke/Markesinis (Hg), *Patterns of Regionalism and Federalism. Lessons for the UK* (2006) 17 (50 f).

Neben Innovation in Bezug auf politische Maßnahmen kann Föderalismus auch Raum für demokratische Innovation bieten. Auch in letzterem Fall kommt der Mechanismus zur Anwendung, dass subnationale Experimente entweder (horizontal) von anderen Gliedstaaten oder (vertikal) von der Bundesebene übernommen werden und so landesweite Ausdehnung finden. Zu Beginn der 2000er Jahre fand zum Beispiel in Kanada die *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform* statt, an dem sich dann nur wenig später der *Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform* orientierte.⁷⁰ Auch in Italien lassen sich bezüglich demokratischer Innovationen horizontale Nachahmungsprozesse nachweisen. Dort ist die Region Toskana in der Pionierrolle, deren 2007 eingeführtes Partizipationsinstrument der „öffentlichen Debatte“ (*Dibattito Pubblico*) später etwa ähnliche Mechanismen in der Region Emilia-Romagna inspierte.⁷¹

Auch wenn es mit Blick auf diese Beispiele so aussehen mag, als ob Föderalismus durch seine „Laborfunktion“ kleinere Einheiten zu einem Mehr an demokratische Innovation führe, so ist dies nicht immer der Fall. Manchmal erwies sich Föderalismus nämlich geradezu als Bremsklotz für solche Innovation. Ein Beispiel ist in dieser Hinsicht die Geschichte des Frauenwahlrechts in der Schweiz. Dieses wurde auf Bundesebene 1971 nach einer positiven Volksabstimmung (unter ausschließlicher Teilnahme der männlichen Bevölkerung) eingeführt. Während drei frankophone Kantone (Waadt, Neuenburg und Genf) als Vorreiter das Frauenwahlrecht bereits vorher verankert hatten, folgten ab 1971 weitere Kantone dem Beispiel des Bundes. Im Rahmen einer Landsgemeinde in Appenzell Innerrhoden entschied die (ausschließlich männliche) Stimmbevölkerung hingegen noch 1990 gegen die Einführung des Frauenwahlrechts. Erst nachdem das Bundesgericht im selben Jahre die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung festgestellt hatte,⁷² musste auch dieser letzte Kanton seinen Widerstand aufgeben. Nicht zu Unrecht wurden die Kantone in Anspielung an den Laborföderalismus in diesem Zusammenhang als „laboratories of reluctance“⁷³ bezeichnet.

70 Ferejohn, Conclusion. The Citizens Assembly Model, in: Warren/Pearse (Hg), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly* (2008) 192 ff.

71 Piattoni, Reconnecting Representative and Participatory/Deliberative Democracy in Italy, in: Torfing/ Triantafyllou (Hg), *Interactive Policymaking, Metagovernance and Democracy* (2011) 187 ff.

72 BGE 116 Ia 359.

73 Schmitt, Subnational Institutional Innovation and Participatory Democracy, in: Palermo/Alber (Hg), *Federalism as Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies* (2015) 479 (482).

Ein weiteres Beispiel dafür, dass Föderalismus manchmal demokratischen Fortschritt nicht fördert und teilweise sogar aktiv verhindert, liefern die Vereinigten Staaten. Die sogenannten *Jim Crow*-Gesetze in den US-Südstaaten (1865–1965), welche dort nach dem Bürgerkrieg und der Abschaffung der Sklaverei für ein ganzes Jahrhundert die Rassentrennung aufrechterhielt, war nur durch zwei Rahmenbedingungen möglich. Erstens war die Autonomie der Südstaaten durch weitreichende Gesetzgebungskompetenzen Voraussetzung dafür, dass die Vormachtstellung der weißen Bevölkerung als wesentliches Element der „*southern distinctiveness*“⁷⁴ rechtlich zementiert werden konnte. Zweitens wurde die Institutionalisierung der Rassentrennung durch die Bundesebene stillschweigend hingenommen und manchmal, wie im Fall der berüchtigten *separate but equal*-Doktrin des Obersten Gerichts,⁷⁵ sogar aktiv gefördert. Unter diesen Entwicklungen litt in gewisser Weise auch der Ruf des Föderalismus in den Vereinigten Staaten. Wie *William Riker* kurz vor der Abschaffung der letzten *Jim Crow*-Gesetze pointiert bemerkte, „*if in the United States one disapproves of racism, one should disapprove of federalism*“.⁷⁶

V. Schlussfolgerungen

Das gerade eben erwähnte Zitat verdeutlicht, dass Föderalismus zwar für verschiedene Ideologien gebraucht (oder im obigen Fall für Rassismus missbraucht) werden kann, selbst aber unideologisch ist. Im Gegensatz zu klassischen Ideologien wie Liberalismus, Sozialismus, Nationalismus, etc ist er kein umfassendes weltanschauliches System, sondern ein Prinzip der Organisation, insbesondere der Staatsorganisation, das auf mehreren eigenständige aber auch miteinander verflochtene Entscheidungsebenen hinausläuft. Verstanden im Sinne eines „*federal toolkit*“⁷⁷ kann ein föderaler Staatsaufbau als Mittel zu verschiedensten Zwecken und zur politischen Bewältigung unterschiedlichster Herausforderungen dienen.

William Riker ging sogar so weit, dass er Föderalismus als „*constitutional legal fiction*“ bezeichnete „*which can be given whatever con-*

74 *Feldman*, Introduction, in: ders (Hg), *Nation Within a Nation: The American South and the Federal Government* (2014) 102 ff.

75 *Plessy v Ferguson* 163 US 537 (1896).

76 *Riker*, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (1964) 155.

77 *Palermo/Kössler*, *Comparative Federalism* 448.

tent seems to be appropriate at the moment“.⁷⁸ Darüber hinaus aber reduzierte er dessen Bedeutung auf den Prozess der Schaffung eines Bundesstaates. Denn in diesem Prozess würde die zuvor erwähnte Fiktion die Verhandler der zukünftigen Gliedstaaten dazu bringen, eine Zentralregierung zu akzeptieren: „Once the central government is actually in operation, however, what maintains or destroys local autonomy is not the more or less superficial feature of federalism but the more profound characteristics of the political culture.“⁷⁹

Diese Ansicht, dass Föderalismus recht bald nach der Verfassungsgebung seine Relevanz verlöre, scheint kaum haltbar zu sein. Womit *Riker* aber gewiss Recht hat, ist, dass die Flexibilität des unideologischen Föderalismus für verschiedene Ideologien instrumentalisiert werden kann. Diese wird ja gerade auch durch die in diesem Beitrag diskutierten Zielvorstellungen bei der Entstehung von Bundesstaaten illustriert, die vielfach einen Bezug zu einer gewissen Ideologie aufweisen. Ist die vertikale Gewaltenteilung zum Schutz individueller Grundrechte vor einem allmächtigen Staat mit dem Liberalismus verbunden, so ist der multinationale Föderalismus als Rezept für den Umgang mit ethno-kultureller Vielfalt eine Frucht des (substaatlichen) Nationalismus.

Ob Föderalismus als Prinzip der Staatsorganisation die hier thematisierten Zielvorstellungen in den einzelnen Ländern tatsächlich realisieren konnte, ist noch keiner umfassenden vergleichenden Analyse unterzogen worden. In manchen Staaten lässt sich aber beobachten, dass Föderalismus allgemein durch Zentralisierungstendenzen und eine grundsätzliche Hinterfragung seines Werts zunehmen unter Rechtfertigungsdruck gerät. Dies illustriert beispielsweise die US-Debatte zum „Lokalismus“ (*localism*), der sich, definiert als „*belief or the claim that we should prioritize the local by making decisions, exercising authority, or implementing policy locally or more locally*“,⁸⁰ ganz eindeutig mit dem Föderalismus überlappt. Dies wird schon dadurch klar, dass ein solcher normativer Lokalismus im Sinne von „*more locally*“ relativ ist und so etwa in den USA auch mit *states' rights* und den Ideen eines *John Calhoun* assoziiert wird. Er ist daher nicht auf eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen an lokale Gebietskörperschaften beschränkt, sondern schließt dezidiert auch die Ebene Gliedstaaten mit ein: es gehe um „*doing things someplace smaller, geographically, or*

78 *Riker*, *Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter?*, *Comparative Politics* 2 (1969), 135 (142).

79 *Riker*, *Comparative Politics* 2 (1969), 146.

80 *Latimer*, *Small Isn't Beautiful: The Case Against Localism* (2023) 3.

lower, in [...] a „multilayered jurisdictional hierarchy“.⁸¹ Mit den in jener Debatte gegen den Lokalismus ins Feld geführten Argumenten⁸² muss sich deshalb auch der Föderalismus auseinandersetzen. Wenn für Anhänger dieser Argumente „small isn't beautiful“⁸³ die Schlussfolgerung ist, so muss man eingestehen, dass dies *manchmal* tatsächlich zutrifft. Gerade durch seinen neutralen unideologischen Charakter ermöglichte Föderalismus ja beispielsweise den US-Südstaaten die Aufrechterhaltung der Rassentrennung. Die Herausforderung ist es folglich zu beweisen, dass „small is beautiful“⁸⁴ zwar nicht immer, aber doch in vielen Fällen gilt und Zentralismus keine pauschale Lösung sein kann.

81 Latimer, Small Isn't Beautiful 8.

82 Latimer, Small Isn't Beautiful 43 ff.

83 Latimer, Small Isn't Beautiful.

84 Kohr, Small Is Beautiful: Selected Writings from the complete works. Posthumous collection (1995).



Die Entwicklung der Europäischen Union als quasi-föderale Ordnung aus historischer und gegenwärtiger Sicht mit Zukunftsperspektiven

Dieser Beitrag versucht, Antworten zum Themenfeld zu geben, welche Art von quasi-föderalen Ordnungen, sprich welche Wunsch- und Zielvorstellungen von einem Bundesstaat bzw. einer so verstandenen „Politischen Union“, in historischer und gegenwärtiger Sicht für ein vereintes Europa bestanden und bestehen. Dieser Fragenkomplex lässt sich im Lichte der Geschichte und Gegenwart in räumlicher und inhaltlicher Sicht der europäischen Einigung beantworten und geschieht in mehreren Schritten. Zunächst geht es um unterschiedliche Europa-Konzeptionen in ihrem historischen Kontext (I.), verschiedene Raumvorstellungen und ihre Entwicklungen (II.), zehn klassische Erklärungsansätze zur Geschichte der europäischen Integration (III.), die Tauglichkeit von *Jean Monnets* Ideen als Dreh- und Angelpunkt für den weiteren historischen Verlauf (IV.), die Phasen der Entwicklungen der EU als quasi-föderale Ordnung mit Fokus auf entscheidende Etappen, historische und gegenwärtige Politik (V.), Verfassungselemente im Unionsvertrag von Lissabon und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2009) und die Institutionen (VI.), die Sorbonne-Rede von *Emmanuel Macron* vom 26. September 2017 (VII.), Praxis und Prozeduren der bestehenden quasi-föderalen Ordnung (VIII.) sowie konkrete Beispiele für quasi-föderale Inhalte heute und die korrespondierenden Institutionen mit Überlegungen und Vorschlägen zur Zukunftsfähigkeit der EU sowie zur Notwendigkeit einer Gesamtstrategie (IX.) und ein Fazit (X.). Dabei stellt sich zuletzt die Frage, ob die Wunschvorstellungen und Zielsetzungen von den „Vereinigten Staaten von Europa“ analog zu den USA überhaupt noch realistisch sind.

I. Die längere Vorgeschichte von europäischen Einigungs- und Föderationsvorstellungen ohne institutionalisiertem Europa

Die Ideen für ein einigtes Europa kamen verstärkt seit der Frühen Neuzeit auf und konkretisierten sich im 17., 18. und 19. Jahrhundert

im Spannungsfeld von Nationalismus, Patriotismus, Internationalismus und Kosmopolitismus.

Der englische Quäker *William Penn* schlug im Jahre 1693 mit dem Essay „Towards the Present and Future Peace of Europe. By The Establishment of an European Dyet, Parliament, Or Estates“ die Schaffung eines „Europäischen Reichstags“ bzw eines „Bundesparlaments“ vor, das mit einer Armee ausgestattet sein und Mehrheitsbeschlüsse treffen sollte. Zu Grunde lag eine Vorstellung von abgestufter und geteilter Souveränität. Es sollte eine nach niederländischem Vorbild geschaffene Föderativverfassung geben, die für alle europäischen Herrscher galt. Eine Art Oberster Rat sollte einer parlamentarischen Verfassung unterliegen sowie mit Hilfe regelmäßiger Sitzungen kollektiv-verbindliche Maßnahmen beschlossen werden und dem Reichstag auch Moskowiter und Osmanen angehören. Der Vorschlag kann bis auf Letzteres als Vorläufer der Europäischen Union mit ihrem Parlament angesehen werden.¹

Der französische *Abbé de Saint-Pierre* verfolgte mit dem „Project pour rendre la paix perpetuelle en Europe“ seit 1712/13 die Idee eines europäischen Senats und damit die Schaffung einer ständigen Vertretung von Delegierten föderierter Souveräne als höchste Autorität zur Schaffung eines europäischen Rechtsverbunds und eines christlichen Europas. Allerdings sollte es nicht zu einer Neuaufteilung Europas kommen, sondern vielmehr würden die bestehenden Verhältnisse durch Formierung einzelner Staaten zu einer Föderation führen, um Gefahren wie Kriegen vorzubeugen.²

Der Königsberger Philosoph *Immanuel Kant* vertrat die These, dass der Weg zur Erreichung einer Föderation über die Republik führe, indem die bürgerliche Verfassung in jedem Staat republikanisch sein sollte, wobei es *Kant* nicht nur um den europäischen Rahmen, sondern um eine globale Föderation ging, in deren Kern sich die republikanischen Länder in einem entsprechenden Bund über die ganze Welt ausbreiten könnten. Hierfür sollten die exekutiven und legislativen Gewalten getrennt und beim Abschluss von Friedensverträgen keine gemeinen Absichten gehegt werden. Anstelle einer absolutistischen Herrschaftsform vertrat *Kant* das Prinzip der Sittlichkeit und plädierte für eine republikanische Regierungsform; eine Staatsform, in der mittels einer bürger-

1 *Böttcher*, William Penn (1644–1718), in: ders (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens* (2014) 164 ff.

2 *Lauer*, Charles Irénée Castel, Abbé de Saint-Pierre (1658–1743), in: *Böttcher* (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens* (2014) 179 ff.

lichen Verfassung und durch Gesetze die größtmögliche menschliche Freiheit erreicht sein würde.³

Der französische Frühsozialist *Henri de Saint-Simon* war nach der Französischen Revolution ein kritischer Beobachter der ersten Formen der industriellen Revolution und gilt als geistiger Wegbereiter des „Historischen Materialismus“ von *Karl Marx*. In seinem 1802 erschienenen „Lettre aux Européens“ und seiner „Réorganisation de la société européenne“ von 1814 sprach sich *Saint-Simon* für die Schaffung eines supranationalen Parlaments in Europa aus,⁴ wohingegen Staatskanzler *Klemens Lothar Wenzel Fürst von Metternich* die Zukunft Europas im Rahmen einer monarchisch-legitimistischen Solidarität im Zeichen eines europäischen Mächtekonzerts sah.⁵ *Saint-Simon* vertrat hingegen die Idee eines frühdemokratisch angelegten überstaatlichen Parlaments, *Metternich* vielmehr den Gedanken der Zugehörigkeit unter den für ihn legitimen europäischen Monarchen.

Das Motto „Vereinigte Staaten von Europa“ kam ab Mitte des 19. Jahrhunderts auf.⁶ Zur gleichen Zeit entstand ein europäischer Solidarismus im innereuropäischen Exil in Bern, Genf und Paris, der sich an positiven Leitbildern der Vereinigten Staaten von Amerika mit Demokratie, Freiheit und Menschenrechten orientierte, jener USA, die selbst auch als Aufnahmeland für Exilanten und als Modell für „Vereinigte Staaten von Europa“ diente, aber in dieser Zeit die Sklaverei noch nicht abgeschafft hatten. Kristallisationskern der späteren Emigration vom Festland war London als Fluchtpunkt des europäischen Exils in den Jahren des Zweiten Weltkriegs von 1939/41 bis 1945.⁷

Der italienische Freiheitskämpfer und Patriot *Giuseppe Mazzini* bekannte sich zur europäischen Geschichte und Zukunft. Er verwies dabei gleichzeitig auf die Verpflichtung gegenüber den Idealen der Franzö-

3 *Gilmanov*, Immanuel Kant (1724–1804), in: Böttcher (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens* (2014) 216 ff; kritisch im Sinne einer Generalabrechnung mit den vermeintlichen Großen der europäischen Philosophie: *Elberfeld*, *Dekoloniales Philosophieren: Versuch über philosophische Verantwortung und Kritik im Horizont der europäischen Expansion* (2021).

4 *Lauer*, *Henri de Saint-Simon* (1760–1825), in: Böttcher (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens* (2014) 289 ff.

5 *Siemann*, *Clemens von Metternich* (1773–1859), in: Böttcher (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens* (2014) 302 ff.

6 *Gehler*, Vom Schlagwort der „Vereinigten Staaten von Europa“ zur Realität des Europas der vereinigten Staaten im 21. Jahrhundert, in: ders/Lützelner (Hg), *Die Europäische Union zwischen Konfusion und Vision. Interdisziplinäre Fragestellungen* (2022) 161 ff.

7 Siehe zB *Maimann*, *Politik im Wartesaal. Österreichische Exilpolitik in Großbritannien 1938–1945* (1975).

sischen Revolution⁸ während der französische Schriftsteller *Victor Hugo* die internationale militärische Aufrüstung kritisierte.⁹

Beachtlich ist vor allem, dass diese neuzeitlichen Ideen bereits auf spätere Europa-Konstruktionen hindeuten und sich Bezüge zur Gegenwart herstellen lassen. Insbesondere der schon frühzeitig geäußerte und bis heute anhaltende Wunsch zur Herstellung von Frieden in Europa war und ist ein wiederkehrendes Anliegen. Auch das Verständnis, dass in Europa Frieden herrschen müsse, um sich außerhalb des Kontinents behaupten zu können, ist nicht neu und insoweit bemerkenswert, als dass das gemeinschaftliche Europa von heute im globalen Kontext vielfach als zu sehr mit sich selbst beschäftigt erscheint und aufgrund hausgemachter Probleme im internationalen Machtgefüge zwischen Brasilien, China, Indien, Russland, Südafrika und den USA nicht entschieden genug und geschlossen nach außen auftritt.

Im 20. Jahrhundert waren herausragende Vordenker des europäischen Einigungsgedanken *Richard N. Coudenhove-Kalergi* mit der Paneuropa-Bewegung und ihrer Losung von Portugal bis Polen, einem Paneuropäischen Zollbund, einem europäischen Staaten- und Völkerhaus sowie dem Ausschluss der Sowjetunion,¹⁰ aber auch die Friedensnobelpreisträger *Aristide Briand*¹¹ und *Gustav Stresemann*¹² mit der deutsch-französischen Annäherung, Verständigung und Zusammenarbeit sind zu erwähnen.

II. Räumliche Vorstellungen eines sich einigenden Europas

Betrachtet man den langen Weg zum institutionalisierten Europa des 20. Jahrhunderts bis in die jüngste Zeit, so zeigt sich eine vielfältige Entwicklung von Assoziationen, Ideen, Bildern und Identifikationen, die wiederholt auf spezifische Räume bezogen waren.

8 *Miliopoulos*, Giuseppe Mazzini (1805–1872), in: Böttcher (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens* (2014) 353 ff.

9 *Walter*, Victor Hugo, in: Böttcher (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens* (2014) 341 ff.

10 *Pretenthaler-Ziegerhofer*, Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi (1894–1972), in: Böttcher (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens* (2014) 592 ff; *dies*, *Botschafter Europas. Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi und die Paneuropa-Bewegung in den zwanziger und dreißiger Jahren* (2004).

11 *Hammer/Kögl*, Aristide Briand (1862–1932), in: Böttcher (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens* (2014) 452 ff.

12 *Gehler*, Europa. Ideen – Institutionen – Vereinigung – Zusammenhalt (2018) 157, 163 und 165.

A) „Paneuropa“

„Paneuropa“ wurde propagiert durch *Coudenhove-Kalergi* mit der 1922 in Wien gegründeten Paneuropa-Union. Obwohl er als „Republikaner aus Vernunft“ empfand, symbolisierte Paneuropa ein revitalisiertes bzw. neu angewandtes Konzept eines großeuropäischen Donauraums, zu dem er sich bekannte, das jedoch nach dem Ende der Habsburgermonarchie Illusion blieb. Es war kein Zufall, dass die ursprünglich parteiübergreifende Paneuropa-Union der Zwischenkriegszeit nach 1945 zunehmend von Konservativen und Monarchisten besetzt und von *Otto von Habsburg*¹³ präsidiert wurde.

B) „Mitteleuropa“ und die Donau(kon-)föderation

„Mitteleuropa“ und die Donau(kon-)föderation sind verkörpert worden durch den österreichischen Bundeskanzler *Ignaz Seipel*,¹⁴ den ungarischen Ökonomen *Elemér Hantos*¹⁵ oder den französischen Ministerpräsidenten *André Tardieu*.¹⁶ Es waren jedoch ausgehend von der umfassend angelegten Paneuropa-Idee reduzierte Donauraum-Konzepte, zu denen man sich zwar hingezogen fühlen konnte, die aber – bedingt durch die Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er und den Zusammenbruch der internationalen Beziehungen Ende der 1930er Jahre – politisch nicht umsetzbar waren.

13 *Baier/Demmerle*, *Otto von Habsburg. Die Biografie*⁵ (2007).

14 *Gehler*, *Zwischen Anschlussfrage, Mitteleuropa und Neutralität. Die Außenpolitik von Ignaz Seipel als „Österreichs Sprecher in der Welt“?*, in: *Sohn-Kronthaler/Zimmermann* (Hg), *Ignaz Seipel (1876–1932). Im Spannungsfeld von Kirche, Partei und Politik* (2024) 129 ff.

15 *Németh*, *Die mitteleuropäische Alternative von Elemér Hantos in den 1920er und 1930er Jahren*, in: *Duchhardt/Németh* (Hg), *Der Europa-Gedanke in Ungarn und Deutschland in der Zwischenkriegszeit* (2005) 71 ff; *Müller*, *Die Wirtschaft als „Brücke der Politik“*. *Elemér Hantos' wirtschaftspolitisches Programm in den 1920er und 1930er Jahren*, in: *Sachse* (Hg), *„Mitteleuropa“ und „Südosteuropa“ als Planungsraum. Wirtschafts- und kulturpolitische Expertisen im Zeitalter der Weltkriege* (2010) 87 ff, zuletzt auf breitester Quellenbasis: *Codeffroy*, *L'idée d'Europe centrale dans la vie et l'œuvre d'Elemér Hantos (1880–1942)* (2024).

16 *Gémes*, *Der Tardieu-Plan und Österreich*, *Zeitgeschichte* 33 (2006), 261 ff; *ders.*, *Donaukonföderation statt Eigenstaatlichkeit? Die Donaukonföderationsidee in den alliierten Nachkriegsplanungen für Österreich*, *East Central Europe* 37 (2010) 59 ff.

C) Die nationalsozialistische Großraum-Idee von Europa

Die nationalsozialistische Großraum-Idee von Europa, gedacht als eine „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“¹⁷ und Grundlage eines hegemonialen Großdeutschlands und imperialistischen Großgermanischen Reiches in Verbindung mit der Lebensraumpolitik *Adolf Hitlers* (1941–1945) schien zwar einen ungewollten Ersatz für das unerreichbare Pan-europa und das gescheiterte Mitteleuropa zu bieten, war aber wie jede aggressiv-expansive Formation durch militärische Gewalt von oben und Unterdrückung der Freiheitsidee in Europa zum Scheitern verurteilt.¹⁸

D) Karolingisches Kerneuropa

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Konzepte eines karolingischen Kerneuropas von *Konrad Adenauer* und *Robert Schuman* rein auf West-europa mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) konzentriert.¹⁹ Aufgrund des Status davon ausgeschlossener Länder, wie etwa der Neutralen und Peripheriestaaten, konnten und wollten diese das genannte Vorhaben nicht mitgestalten.

E) Das Menschenrechts- und „Großeuropa“-Konzept

Das Menschenrechts- und „Großeuropa“-Konzept, das für den Euro-parat²⁰ in Straßburg galt sowie durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und den Europäischen Gerichtshof für die Menschenrechte (EGMR) zum Ausdruck kam,²¹ vertreten zB durch Generalsekretäre wie *Peter Smithers* (1964–1969), *Franz Karasek* (1979–1984)

17 *Funk*, Das wirtschaftliche Gesicht des neuen Europa (1943), in: ders./Verein Berliner Kaufleute und Industrieller/Wirtschafts-Hochschule Berlin (Hg), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1943) 17 (24).

18 *Kluke*, Nationalsozialistische Europaideologie, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3 (1955), 240 ff; *Neulen*, Europa und das 3. Reich. Einigungsbestrebungen im deutschen Machtbereich 1939–45 (1987).

19 *Bossuat*, Les fondateurs de l'Europe (1994); *Smets/Ryckewaert* (Hg), Les Pères de l'Europe: Cinquante ans après, perspectives sur l'engagement européen (2001).

20 *Wassenberg*, History of The Council of Europe. 75 Years of European co-operation (2024).

21 *Gehler*, Dauerauftrag für Staat & Gesellschaft. Vor 65 Jahren, am 3. September 1953, trat die Europäische Menschenrechtskonvention in Kraft. Ein Meilenstein des internationalen Rechts, Extra. Die Wochenend-Beilage der Wiener Zeitung, 1./2.9.2018, 1 (34).

oder *Catherine Lalumière* (1989–1994), schuf mehr Identifikation mit einem Europa, das nach 1989 weit über den ehemaligen Eisernen Vorhang hinausreichen sollte. Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges war ein „Großeuropa“ jedoch aufgrund der doppelten politischen Teilung des Kontinents nicht realisierbar: Erstens war Europa militärisch durch NATO und Warschauer Pakt und damit auch politisch in West und Ost gespalten, und zweitens war Westeuropa auch handelspolitisch zwischen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1960–1972 getrennt.

F) Das Sicherheits- und Zivilgesellschaftseuropa der KSZE

Es begann in den 1970er und 1980er Jahren im Gefolge der deprimierenden Erfahrungen mit der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ 1968, aber auch vor dem Hintergrund der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) mit der Schlussakte von Helsinki am 1. August 1975²² ein neuer Gesamteuropa- und Mitteleuropa-Diskurs, vertreten ua durch dissidente Bürgerrechtsbewegungen, Helsinki-Gruppen und Intellektuelle, so durch Schriftsteller wie *Václav Havel*, *György Konrád* oder *Milan Kundera*.²³

G) Das Binnenmarkt-Europa

Neben „Mitteleuropa“ existierten das westliche EG-Europa und später das unvollendete EU-Europa, das in den 1980er und 1990er Jahren zunehmend alternativlos erschien, zumal das Projekt der kleinen Freihandelszone EFTA nur wenig Identitätsstoff offerierte und sich durch Mitgliederverluste (Dänemark, Vereinigtes Königreich 1973, Portugal 1986, Finnland, Österreich und Schweden 1995) als schwächer erwies. Doch selbst das EG-Binnenmarkt-Projekt der 1980er Jahre²⁴ oder das der EU

22 *Loth*, Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung (20 Tage im 20. Jahrhundert) (1998); Altrichter/Wentker (Hg), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990 (2011); Peter/Wentker (Hg), Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990 (2013).

23 *Konstantinović/Rinner*, Eine Literaturgeschichte Mitteleuropas (2003); generell dazu: Gehler/Luif/Vyslonzil (Hg), Die Dimension Mitteleuropa in der Europäischen Union (2015).

24 *Ludlow*, Jacques Delors (1985–1995): navigating the European stream at full flow, in: van der Harst/Voerman (Hg) An Impossible Job? The presidents of the European Commission 1958–2014 (2015) 173 ff.

der 1990er Jahre²⁵ wurden von den Mittel- und Osteuropäern als noch unvollständig und erweiterungsbedürftig wahrgenommen wie – unabhängig davon – auch wegen der Ausgrenzung Sowjetrusslands, vertreten durch *Michail Gorbatschow* und seiner nicht realisierten Idee eines „gemeinsamen europäischen Hauses“,²⁶ kritisiert.

H) Vereinigung Gesamteuropas durch die EU-„Osterweiterung“

Die Vereinigung Gesamteuropas durch die EU-„Osterweiterung“ (2004–2007) führte durch viele nach staatlicher Souveränität und nationaler Unabhängigkeit strebender Länder zum vorläufigen Ende der auf lange Zeit vertagten Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“ als Bundesstaat, so der Präsident des Verfassungskonvents *Valéry Giscard d'Estaing*. Anfang der 1990er Jahre betonte Bundeskanzler *Helmut Kohl* schon gegenüber allzu euphorischen Europaanhängern in der Unionspartei, dass ihm eine föderale Lösung der EG zwar vorschwebte, die aber nicht als Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“ missverstanden werden dürfe.²⁷ Bemerkenswert ist der Umstand, dass seither auch von „Europas vereinigten Staaten“ die Rede war.²⁸

I) Das Grundrechtecharta-Europa

Das Grundrechtecharta-Europa schloss an das Europa der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates an. Die 54 Artikel der Charta wurden in 16 Sitzungen über einen Zeitraum von 290 Tagen vom 7. Dezember 1999 bis 2. Oktober 2000 ausgehandelt. Das eigens nach dem deutschen Bundespräsidenten benannte Herzog-Konvent entwi-

25 *Grin*, The Battle of the Single European Market. Achievements and Economics 1945–2000 (2003); *Ambrosius*, Die Zollunion von 1968 und das Binnenmarktprojekt von 1993, in: *Gehler* (Hg unter Mitarbeit von *Pudlat*), Vom gemeinsamen Markt zur europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957–2007 (2009) 419 ff.

26 *Cuccia*, The European Common House: The Soviet Prescription for Reshaping Europe, in: *Gehler/Loth* (Hg unter Mitarbeit von *Cuccia*), Reshaping Europe. Towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984–1989 (2020) 443 ff.

27 *Gehler*, Vom Schlagwort der „Vereinigten Staaten von Europa“ zur Realität des Europas der vereinigten Staaten im 21. Jahrhundert, in: *ders/Lützelner* (Hg), Die Europäische Union zwischen Konfusion und Vision. Interdisziplinäre Fragestellungen (2022) 161 (172).

28 *Pöttering/Kühnhardt*, Europas Vereinigte Staaten. Annäherungen an Werte und Ziele (1991).

ckelte historische Dokument war eine elementare Quelle auf dem Weg der EU zu einer Wertegemeinschaft.²⁹

J) Das Europa der Pragmatiker und Realisten

Das Europa der Pragmatiker und Realisten oder der konzentrischen Kreise, der variablen Geometrie und der unterschiedlichen Geschwindigkeiten, fand sich in den von CDU-Berater *Karl Lamers* und *Wolfgang Schäuble* vorgestellten „Kerneuropa“-Papier, das 1994 die eigentlich schon seit jeher bestehende Realität der gesamten europäischen Integrationsgeschichte abbildete und zusammenfasste.³⁰

III. Zehn klassische Zugänge

Es existieren verschiedene Herangehensweisen zum besseren Verständnis der europäischen Integration, als da wären folgende Zugänge:

- 1) **die Ideen-, Konzept- und Raumgeschichte** mit Paneuropa, Kerneuropa oder Westeuropa, Gesamteuropa oder Großeuropa, Zwischeneuropa oder Mitteleuropa;
- 2) die **Integrationstheorie** mit Idealismus, Konstitutionalismus, Funktionalismus, Neofunktionalismus, liberalem Intergouvernementalismus und dem (Sozial-)Konstruktivismus³¹;
- 3) die Geschichte der **Protagonisten**, va hinsichtlich des „deutsch-französischen Motors“ auf der persönlichen Ebene der Bundeskanzler und Staatspräsidenten (*Schuman-Adenauer, Brandt-Pompidou, Giscard d’Estaing-Schmidt, Mitterrand-Kohl, Merkel-Macron*)³²;

29 *Neisser*, Der EU-Grundrechte-Konvent, in: Gehler et al (Hg), Geschichte Europas. Seine Desintegration und Integration schreiben. Vorläufer, Perzeptionen und Perspektiven der europäischen Idee II (2023) 993 ff; *ders*, „Von der Geschichte Europas her gesehen ist das keine Wiedervereinigung, sondern ein Akt der Vereinigung“, in: ebd, 997 ff; Meyer (Hg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar⁴ (2014).

30 *Gehler*, Europa 393.

31 Zu den Chancen aber auch den Grenzen siehe klassisch: *Merkel*, Die Europäische Integration und das Elend der Theorie, Geschichte und Gesellschaft 25 (1999), 302 ff.

32 *Böttcher* (Hg), Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte (2014); *Werts*, The Day-to-Day Administration of Europe: the Commission and Its President (1958–2014), in: van der Harst/Voerman (Hg), An Impossible Job? The Presidents of the European Commission 1958–2014 (2015) 1 ff.

- 4) die **Vertragsgeschichte** durch Unterzeichnung und Ratifizierung (Römische Verträge 1957–1958, Einheitliche Europäische Akte 1986–1987, der Unionsverträge von Maastricht 1991–1993, Amsterdam 1997–1999, Nizza 2000–2003 und Lissabon 2007–2009);
- 5) die **Erweiterungen mit Vertiefungen** um Dänemark, das Vereinigte Königreich und Irland 1973; Griechenland 1981 sowie Portugal und Spanien 1986; die DDR 1990; Finnland, Österreich und Schweden 1995; die mittelosteuropäischen Länder und die drei baltischen Staaten mit Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Slowenien sowie Malta und Zypern 2004, die südosteuropäischen Länder mit Bulgarien und Rumänien 2007 sowie Kroatien 2013³³;
- 6) die **Interdependenzgeschichte oder die Dialektik zwischen Europäisierungen und Renationalisierungen** mit den Römischen Verträgen und dem Gaullismus 1958–1968; Maastricht mit nationalistischen, populistischen und revisionistischen Gegenreaktionen 1991–1999; den EU-Verträgen und ihre Ablehnungen durch nationale Referenden in Dänemark 1992, Irland 2002, Frankreich und den Niederlanden 2005 sowie erneut Irland 2008;
- 7) die **Krisengeschichte** von „Challenge and Response“ mit dem Scheitern der EVG in der französischen Nationalversammlung 1954 und dem Aufbruch und Neuanfang zu den Römischen Verträgen als „Relance Européenne“ 1955–1957; dem Boykott des EWG-Ministerrats durch die Politik „des leeren Stuhls“ durch *Charles de Gaulle* mit dem Luxemburger Kompromiss 1965–1966; der deutschen Einigung als Krise der EG mit dem Unionsvertrag von Maastricht als Reaktion 1990–1993; den Ratifizierungskrisen der EU-Verträge 1991–1992, 2001–2002, 2005–2006, 2008–2009 und entsprechenden Neuanläufen;³⁴
- 8) die **Perzeptions-, Rezeptions- und Interventionsgeschichte** mit externen Beobachtungen und Einflussnahmen in Bezug auf EWG, EG und EU, beispielsweise durch die UdSSR oder Russland, gemessen an verschiedenen sowjetischen bzw russischen Herrschaften un-

33 Kaiser/Elvert (Hg), *European Union Enlargement. A Comparative History* (2004); *Nugent, European Union Enlargement* (2004).

34 Loth (Hg), *Crises and Compromises. The European Project 1963–69* (2001); Kirt (Hg), *Die Europäische Union und ihre Krisen* (2001).

ter *Stalin, Chruschtschow, Breschnew über Gorbatschow bis Putin 1945–2025*.³⁵

- 9) die **transatlantischen Beziehungen** mit den Vereinigten Staaten von Amerika und ihrem Europäischen Wiederaufbauprogramm (ERP) 1947–1948 und der Nordatlantischen Allianz (NATO) seit 1949 als Geburtshelfer und im Zeichen der integrationspolitischen Vereinigung des Kontinents mit der NATO-„Osterweiterung“ als Antizipation und Flankierung der EU-„Osterweiterung“ 1999–2004.³⁶
- 10) die **Hegemonie- und Imperien-Geschichte**³⁷ mit der EGKS als regionalpolitischem Integrationskern 1952–1958, der EWG als regionaler Handels- und Zollunionsmacht 1958–1968, der EG als erweiterter Regionalmacht mit globaler Ambition und mediterraner Dimension 1972–1992,³⁸ der um die Mitte, den Nordosten, Osten und Südosten Europas erweiterten EU als Hegemonialmacht mit post-imperialen Zügen 1995–2007 sowie mit der EU als multipräsidentielles, pluri-zentrisches und neomodernes Halb-Imperium 2007–2022 (bis zu dem von Putin entfesselten Ukraine-Krieg), allerdings auch als ein gemessen an Reaktionen schwaches und Entscheidungen schwerfälliges Semi-Imperium im Zeichen von Kommunikations-, Legitimations- und Wachstumskrisen mit schwelenden und eskalierenden Problemen an den Peripherien von Grexit- und Brexit-Szenarien bis zur Ausweitung des Kriegs gegen die Ukraine durch Russland.

35 *Mueller*, *The Soviet Union and Early West European Integration, 1947–1957: From the Brussels Treaty to ECSC and the EEC*, *Journal of European Integration History* 15 (2009), 67 ff; *ders*, *Die UdSSR und die europäische Integration*, in: Gehler (Hg unter Mitarbeit von Pudlat), *Vom gemeinsamen Markt zur europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957–2007* (2009) 617 ff.

36 *Smith*, *The European Union and the United States in: Gower* (Hg), *The European Union Handbook*² (2002) 313 ff.

37 *Gehler*, *The European Union: A Post-Democratic, Post-Modern, and Post-National Empire?*, *Journal of European Integration History* 24 (2018), 235 ff; *ders*, *Von der west-zur gesamteuropäischen Integration. Periodisierungsvorschläge zu ihren Antriebskräften, Gründen, Motiven, Zielen und Wirkungen*, *Historische Zeitschrift* 318 (2024), 323 (344 f).

38 *Cuccia/Gehler/Koller* (Hg), *Between Imagination and Effectiveness. Mediterranean Dimensions of European History* (2025).

IV. Jean Monnet

Jean Monnet diente wiederholt der institutionalisierten europäischen Einigungsgeschichte mit seinen Ideen,³⁹ die am Beispiel von zwei Kriterienkatalogen erfasst werden können, wenngleich man sich in den letzten Jahrzehnten vermehrt fragte, wie weit seine Methoden noch funktionieren, tragfähig sind und ob die Beantwortung der Zielfrage für die EU nicht längst überfällig ist, ja nicht mehr vermieden werden kann. Es sind jeweils sieben Befunde und Empfehlungen, je nach Theorie und Praxis orientiert:

A) *Die Theorie*

- a) konkrete „Handlungssolidarität“;
- b) begrenzte Übertragung realer nationaler Kompetenzen;
- c) Etappen auf dem Weg zu einer noch wenig ausgeprägten Finalität;
- d) ökonomische Instrumente als Mittel politischer Integration;
- e) Koprodukt von Politikfeld- und Institutionengestaltung;
- f) Grundsatzentscheidung für die Europäische Föderation als Friedensgemeinschaft und
- g) deutsch-französischer Kern der Einigungspolitik⁴⁰

39 *Knipping*, Jean Monnet (1888–1979), in: Böttcher (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte* (2014) 574 ff; *Su*, The Father of Europe in China: Jean Monnet and the Creation of the C.D.F.C. (1933–1936), *Journal of European Integration History* 13 (2007), 9 ff; *Schwabe*, Jean Monnet: Frankreich, die Deutschen und die Einigung Europas (2016) 55 ff; *Bossuat/Wilkens* (Hg), *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix* (1999); *Grin*, *Shaping Europe: The Path to European Integration According to Jean Monnet* (2017).

40 *Wessels*, Jean Monnet - Mensch und Methode: überschätzt und überholt? Jean Monnet - man and method: overestimated and outdated?, abrufbar unter <www.ssoar.info/ssoar/handle/document/24636> (2.2.2026); zum Vorläufer Monnets siehe *Barbato*, David Mitrany (1888–1975), in: Böttcher (Hg), *Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte* (2014) 566 ff.

B) Die Praxis

- a) Hohe Behörde mit *Jean Monnet* als Präsident 1952–1955;
- b) Plädoyer für die transatlantische Partnerschaft;
- c) Begrenzter Parlamentarismus – nur eine Gemeinsame Versammlung – an deren Stelle Elitenentscheidungen;
- d) Präferenz für sektorale Integration – EURATOM – EWG;
- e) Eintreten für den Beitritt Großbritanniens zur EWG/EG;
- f) Schwankende Konzepte zwischen Supranationalismus (EGKS) und Intergouvernementalismus (Europäischer Rat) sowie
- g) Bildung eines Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa (ACUSE) (1955–1975)⁴¹

Daraus ergibt sich mit Blick auf die gegenwärtige Lage: *Monnets* Theorie ist nur mehr bedingt realitätskonform im Lichte einer EU-Mitgliederszahl von 27 EU-Staaten. Solidarität stößt nach wie vor an Grenzen staatlicher Souveränität und damit ist auch die Frage der weiteren Übertragung von nationalen Zuständigkeiten erschwert. Die „Finalität“ der Union bleibt unbestimmt. Der deutsch-französische Kern reicht nicht mehr aus, zumal sich gegen diese Avantgarde Widerstand regt. In der Praxis ist die transatlantische Partnerschaft ebenfalls an Grenzen gestoßen und nicht mehr sicher.⁴² Das Europäische Parlament ist weitgehend handlungsfähig, die Methode *Monnet* mit reinen Elitenentscheidungen funktioniert aber in demokratisch-kommunikativ-verfassten und entsprechend legitimierten Gesellschaften nicht mehr. Die EU-„Osterweiterung“ gelang gerade noch auf altbewährte Weise. Das Vereinigte Königreich hat sich 2020 aus der Union verabschiedet. Das Schwanken zwischen Souveräni-

41 *Grin*, *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives* (2014); *ders*, *Jean Monnet, la méthode communautaire et le fédéralisme*, in: Palayret/Richefort/Schlenker (Hg), *Histoire de la construction européenne (1957–2015). Sources et itinéraires de recherche croisés* (2019) 161 ff; *Grin*, *Le chemin de l'intégration européenne selon Jean Monnet*, in: Bossuat (Hg), *Jean Monnet et l'économie* (2018) 161 ff; *Grin*, *Jean Monnet et le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe: une vision de la paix et de la sécurité*, in: *Fondation Jean Monnet pour l'Europe* (Hg), *Une dynamique européenne: le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe. Actes du colloque organisé par la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 11 et 12 septembre 2009* (2011) 239 ff; *Gehler*, *The 'Saints' of European Integration: From Visionaries to Architects*, in: Segers/van Hecke (Hg), *The Cambridge History of the European Union, Vol. II: European Integration Inside-Out, Part III: Narratives and Outcomes* (2023) 508 ff.

42 *Gabriel/Eddy/Stelzenmüller*, *Gefährdete Verlässlichkeit. Die Zukunft der transatlantische Beziehungen nach der US-Präsidentschaftswahl* (Akademiegespräche im Landtag), Veranstaltung vom 12. Juni 2024 (2025).

tät und Intergovernmentalismus besteht fort. Es schlägt vermehrt in die letzte Richtung aus. Eine Lobbyvereinigung für „Vereinigte Staaten von Europa“ existiert nicht mehr. Die Ideen und Vorstellungen Monnets scheinen weitgehend ausgedient zu haben.

V. Die schrittweise Entwicklung der EU als quasi-föderale Ordnung

Im Sinne einer Periodisierung verschiedener historischer Phasen mit Blick auf quasi-föderale Ordnungsvorstöße der engeren Integrationsgeschichte können wir zentrale Etappen mit konkreten Beispielen identifizieren:

A) Phase 1

Hier finden erste sektorale und horizontale Integrationsschritte mit institutionellen Grundsteinlegungen der Europäischen Gemeinschaften (1950er–1960er Jahre) statt mit der Europäischen Atom- und Wirtschaftsgemeinschaft (EURATOM und EWG) und durch die Römischen Verträge 1957 (in Kraft 1958) mit Frühformen gemeinsamer Agrar- und Wettbewerbspolitik. Die Grundidee bestand darin, wirtschaftliche Integration als Basis für politischen Zusammenhalt zu verstehen, indem ein schrittweiser Übergang durch Übertragung von Kompetenzen auf supranationale Institutionen sowie gemeinsame Politikfelder (Kohleförderung, Landwirtschaftssubventionierung, Stahlherzeugung und Wettbewerbsregeln) erfolgen sollte.

B) Phase 2

In den 1970er und 1980er Jahren erfolgte der Ausbau der Gemeinschaften durch weitere Institutionalisierung, Demokratisierung und Währungsantizipation im Wege der Einführung des Europäischen Rates und der Stärkung des Europäischen Parlaments mit direkten Wahlen ab 1979 sowie der Vorbereitung einer Kohäsions- und Strukturpolitik, während sich die Europäische Politische Zusammenarbeit (EZP) nur als loser Konsultationsrahmen und wirkungsloses Koordinationsgremium mit wenig substantieller Kooperation vollzog. Wegweisende Urteile erfolgten durch den Europäischen Gerichtshof (EUGH). Aus dem Europäischen Wechselkurssystem (Schlange, Tunnel, ECU) entwickelte sich ein Europäisches Währungssystem (EWS).

C) Phase 3

In den 1990er Jahren formierte sich ein gleichberechtigter europäischer Parlamentarismus mit einer verstärkten Rechtsordnung, ermöglicht durch den Unionsvertrag von Maastricht (1991, in Kraft 1993) und die Gründung der Europäischen Union mit der Einführung eines Drei-Säulen-Modells (Gemeinschaftsverträge; Außen- und Sicherheitspolitik; Justiz und Inneres), das später überwiegend in einer Rechtsordnung vereinigt wurde, wie gleichzeitig auch der Ausbau des Binnenmarkts zu nennen ist. Mit dem Vertrag von Amsterdam (1997, in Kraft 1999) wurde der Schengen-Kodex integriert und mit dem Vertrag von Nizza (2001, in Kraft 2003) die doppelten Mehrheitsentscheidungen eingeführt sowie die Vorbereitungen für die Einführung des Euro als Buchgeld (1999) und Realwährung (2002) getroffen.

D) Phase 4

Die größte Erweiterung um drei neue Verhandlungsrunden fand statt, verbunden mit einer zunehmend schleppenden politischen Integration und fortgesetzt ausbleibender Institutionenreform (2000–2009). Die vielen neuen Mitglieder (2004, 2007, 2013) erhöhten die Komplexität der Union, verengten ihre Handlungsspielräume und erschwerten ihre Manövrierfähigkeit, was zur stärkeren gemeinschaftlichen Verfahren zwang, aber nicht durchgreifend gelingen sollte. Die Verträge von Lissabon und zur Arbeitsweise der Union (2009) reformierten nur zum geringeren Teil die Institutionen, stärkten aber das Europäische Parlament, schufen den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und verbesserten die Rechtsakte als „Quasi-Föderation“ durch mehr Kompetenzen auf EU-Ebene.

E) Phase 5

In den 2010er und 2020er Jahren hat die Krisenkomplexität ein solches Ausmaß erlangt, dass sich allen Ernstes mehr denn je die Frage nach der Anwendbarkeit der Methode *Monnet* (siehe oben), der Handlungsfähigkeit sowie der Krisenbewältigungs- und Reaktionskompetenz der EU stellt, umso mehr, als sich seit Lissabon das Fehlen eines neuen und zeitgenössischen Erfordernissen entsprechenden Unionsvertrags bemerkbar macht, so dass nur noch mit außervertraglichen und völkerrechtlich bindenden Regelungen agiert werden konnte – zudem mit Anleihen, Kreditaufnahmen, Schulden und „Sondervermögen“, die

zu Lasten der nächsten und folgenden Generation gehen (2010–2025). Zum Ausdruck kam dies durch neue Initiativen bzw Institutionen wie der Europäischen Fazilität zur Stabilisierung der Finanzen (EFSF), dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM),⁴³ dem Fiskalpakt, der Bankenunion, dem „europäischen Semester“ durch die Kommission, dem Corona Recovery Fund „Next Generation EU“ (NGE)⁴⁴ oder die Gemeinsame Europäische Asylpolitik (GEAS), eine Reform des EU-Asylsystems, die im Mai 2024 verabschiedet wurde und ab 2026 gelten soll.

VI. Verfassungselemente: Inhaltliche Kernbestände und Institutionen

Im Folgenden können die im Unionsvertrag von Lissabon und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2009) und ihren Institutionen gegebenen zentralen Bestände angeführt werden, die Elemente einer quasi-föderalen Ordnung aufweisen. Die EU ist dabei als rechtlich eigenständige Einheit und internationale Rechtspersönlichkeit zu begreifen mit der klaren Unterscheidung zwischen EU-Verträgen (Primärrecht) und Sekundärrecht, dem von den EU-Organen erlassenen Recht, das auf den Gründungsverträgen (Primärrecht) basiert und aus fünf Rechtsakten besteht: Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen, Empfehlungen und Stellungnahmen. Es ergänzt das Primärrecht und enthält Vorschriften, die von der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Parlament in verschiedenen Verfahren erlassen werden.

A) Verstärkung der Demokratie, Sichtbarkeit und Transparenz

Es ist seit Maastricht und Lissabon ein stärkeres Europäisches Parlament etabliert worden mit mehr legislativen Befugnissen durch Mitentscheidungen in mehr Bereichen und durch Mitwirkung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

Der Hohe Repräsentant bzw Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit eigenem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) ist mit eigenständigem Organbereich ausgestattet sowie besserer

43 *Regling*, Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), in: Gehler/Ziethen (Hg), Währungsidentitäten und -kulturen im Kontext europäischer und globaler Krisen. Hildesheimer Europagespräche VI (2023) 71 ff; *Regling*, „Wenn wir den Euro nicht geschaffen hätten, dann hätten wir noch viel, viel mehr Krisen gehabt.“ (2024).

44 *Gehler*, Europa wachte langsam auf, handelte verspätet und ringt weiter mit sich. Die EU und ihr Umgang mit der Corona-Krise 2020, in: Rauchensteiner/Gehler (Hg), Corona und die Welt von gestern (2021) 67 ff und 272 ff.

Koordinierung und vereinfachter Beschlussfassung in bestimmten Bereichen.

B) Außenpolitik und Sicherheit

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bleibt bestehen, allerdings mit stärkerer Koordinierung und einfacherem Beschlussfassungsweg, erweitert um die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP).

C) Rechtsstaatlichkeit und Bürgerschaft

Mit der Grundrechtscharta als Anhang des Lissabon Vertrags besteht eine stärkere Grundrechtebindung. Mit der europäischen Bürgerinitiative (EBI) und konkreten Rechten für Bürger gewähren die EU-Verträge mehr zivilgesellschaftliche Partizipation.

D) Innenpolitik und Verfahrensrecht

Die Konsultations- und Rechtsdirektiven sind präzisiert worden, so dass vereinfachte Gesetzgebungsverfahren in bestimmten Bereichen erfolgen können.

E) Europäischer Haushaltsrahmen

Mit der Einrichtung eines dauerhaft operativen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) kann die Kontinuität der Finanzierbarkeit der EU gesichert werden, doch fehlt nach wie vor eine Unionssteuer für die Unionsbürger, die im Ausgleich für nationale Steuern die EU effizienter und steuerungsfähiger machen würde. Eine zeitliche Ausweitung des MFR ist in Diskussion, womit mehr Kontinuität und Nachhaltigkeit gewährleistet wäre.

F) Judikative

Die direkte Wirkung und die Priorität des EU-Rechts fanden eine Bestätigung aufgrund Stärkung der Rechtsdurchsetzung durch den Europäischen Gerichtshof, der Vorrang vor nationalen Verfassungsgerichten

genießt, so dass eine klare Hierarchie und ein direkter Einfluss auf das nationale Recht gegeben sind mit direkter Wirkung bestimmter Bestimmungen.

G) Institutionelle Reformen

In diesem Bereich ist noch weiterer Bedarf im Sinne von Vergemeinschaftung gegeben. Die stärkere Rolle des Parlaments ist bereits erwähnt worden. Rat und Kommission bleiben weiter im Vordergrund. Mit der Einführung eines Arbeitsprogramms besitzt die Kommission einen Legislaturmotor und ein Steuerrad der Gesetzgebung.

VII. Emmanuel Macron und seine Vorschläge

In seiner Rede an der Sorbonne am 26. September 2017 unterbreitete der französische Staatspräsident eine Reihe von Vorschlägen für die zukünftige EU, die zu ihrer weiteren Verfassungswerdung begriffen und in zehn zentralen Punkten zusammengefasst werden können.⁴⁵

A) Europäische Zusammenarbeit und Verteidigung

In diesem Bereich sollte es zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) durch „strategische Autonomie“, zum Ausbau einer einheitlichen Infrastruktur für Cybersecurity, Grenzschutz und Terrorismusbekämpfung, zur Intensivierung von Verteidigungsprojekten und Investitionen in Rüstungsindustrie und Technologieförderung kommen.

B) Gerechtigkeit und Sozialer Zusammenhalt

Hierfür seien Reformen für mehr wirtschaftliche Fairness innerhalb der EU, bessere Verteilung von Wohlstand, Wachstumsinitiativen, Jugend-

45 Zu Folgendem noch detaillierter: *Russ-Sattar*, „Pour une Europe souveraine, unie, démocratique“. President Macron’s “New European Initiative”-Speech at Sorbonne University, 26 September 2017, in: Gehler/Guasconi/Pierini (Hg), *Narrating Europe. Speeches on European Integration (1946–2020)* (2022) 611 ff.

förderung, mehr Zugang zu Bildung und Chancen zur Überwindung von Ungleichheiten nötig.

C) *Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsreformen*

Gemeint war hier die Förderung von Innovation, digitaler Transformation und Bildung; Anpassung europäischer Regulierung an neue Technologien und globale Wettbewerbsbedingungen; Förderung von Investitionen in Zukunftstechnologien, zB im Bereich der Digitalisierung und der Künstlichen Intelligenz.

D) *Bildung, Kultur und Werte*

Angestrebt werden sollte hierbei die Intensivierung gemeinsamer europäischer Bildungspolitik und die Steigerung der Mobilität von Studierenden; der Ausbau von Austauschprogrammen, die Förderung von Mehrsprachigkeit und kultureller Zusammenarbeit sowie die Stärkung der europäischen Identität und Wertebasis.

E) *Demokratisierung und Legitimität der EU*

Darunter wurde die Stärkung der europäischen Bürgerbeteiligung durch mehr Mitentscheidung verstanden; ferner die Verbesserung der Transparenz und Kommunikation der EU-Politik gegenüber Bürgerinnen und Bürgern und deutlichere Rechenschaftspflichten auf EU-Ebene.

F) *Außenpolitik, Sicherheit und Partnerschaften*

Hier ging es um größere europäische Eigenständigkeit in der Außenpolitik, Verteidigung und Diplomatie; verstärkte Partnerschaften mit der NATO, Afrika und anderen globalen Akteuren; den Einsatz für eine stabile und faire internationale Ordnung sowie globale Kooperation.

G) *Grenzsicherung und Migrationspolitik*

Damit war eine gemeinsame europäische Migrationspolitik mit fairen Vorgaben für Aufnahmeländer; stärkere Koordination von Grenzschutzmaßnahmen und eine Rückführungspolitik sowie ein gerechter Um-

gang mit Flüchtlingen unter Berücksichtigung humanitärer Verpflichtungen gemeint.

H) Klima, Nachhaltigkeit und Umwelt

Hier handelte es sich um die Einhaltung gemeinsamer europäischer Klimaziele und Investitionen in grüne Technologien sowie die Förderung nachhaltigen Wirtschaftens und der Energiewende in Europa.

I) Innovation, Forschung und digitale Souveränität

Nötig erschienen hier mehr Förderprogramme für Forschung, Künstliche Intelligenz, Quantentechnologie und die Forcierung einer europäischen Datenpolitik, Infrastruktur und strategischer Souveränität im digitalen Bereich.

J) Finanzpolitik und Haushalt

Das betraf die Stabilisierung des europäischen Haushaltsrahmens; Fortschritte beim EU-Finanzausgleich und bei Investitionsprogrammen zur Förderung von Wachstum.

VIII. Praxis und Prozeduren

Es bestehen auf diesem Sektor sechs grundsätzliche Handlungspraktiken und Verfahrensregeln für den Fortbestand und den Ausbau der quasi-föderalen Struktur der EU.

A) Kompetenztest und Subsidiarität

Die EU soll nur dort handeln, wo das Handeln der Mitgliedstaaten nicht effizient wäre. Nationale Kompetenzen und Rechtsordnungen bleiben in vielen Bereichen primär (Pensionen, Soziales, Steuer, Verteidigung).

B) Rechtsordnung und Normsetzung

Das EU-Recht hat direkten Einfluss auf die Mitgliedstaaten. Nationales Recht muss weiterhin dem Unionsrecht entsprechen (Primärrecht wie EU-Verträge, Sekundärrecht wie Verordnungen, Richtlinien etc).

C) Gewaltenteilung in der EU

Wie auf mitgliedstaatlicher Ebene besteht auch in der Union Gewaltenteilung: die Legislative liegt beim Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union, die Exekutive besteht aus der Europäischen Kommission als Initiativ-, Kontroll- und Durchsetzungsorgan sowie dem Rat der EU als Organ der Mitgliedstaaten.

D) Judikative

Der EuGH sorgt für die Auslegung des EU-Rechts und spricht bindende Urteile.

E) Binnenmarkt und Einheitswährung

Beides sind Kernbestände der EU. Der erste besteht aus Freiem Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr, der durch gemeinsame Regeln die Handels- und Wirtschaftsintegration fördert, und zum zweiten aus dem Euro zur Erleichterung des Zahlungsverkehrs im Binnenmarkt sowie zur Stärkung des Zahlungsmittels als globale Devisen-, Reserve-, Transaktions- und Rechnungseinheitswährung.

F) Gemeinsamer Haushalt der EU

Mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) werden kontinuierlich die Finanzierbarkeit der EU und flexibel veränderbare neue Prioritäten festgelegt.

IX. Beispiele für zukünftige Aufgaben mit quasi-föderaler Folgewirkung

A) *Rechtsetzung und Gerichtsbarkeit*

Die EU-Verordnungen gelten weiterhin unmittelbar in allen Mitgliedstaaten. EU-Richtlinien müssen national umgesetzt werden. Die Urteile des EuGH verpflichten die Mitgliedstaaten und EU-Institutionen, zB in der Frage der Lösung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten.

B) *Binnenmarkt und Regulierung*

Es bleibt eine gemeinschaftliche Aufgabe, harmonisierte Normen für bestehende und neue Produkte zu erlassen, die Einhaltung von Umweltstandards zu gewährleisten, die Regeln der Wettbewerbspolitik, ua die Beihilfevergabe, einzuhalten, aber zB auch im Bereich der Telekommunikation Standards zu setzen.

C) *Politische Integrationsfelder*

Auf diesem Feld sind aufgrund des anhaltenden russischen Aggressionskriegs seit 2022 gegen die Ukraine die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) die größten Herausforderungen und wichtigsten Zukunftsaufgaben für die EU, was eine Forcierung der Permanenten Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) erforderlich macht und eine zukünftige Europäische Verteidigungsunion (EVU) zwingend erscheinen lässt. Erstmals in der Geschichte der EU gibt es bereits seit dem 1. Dezember 2024 mit *Andrius Kubilius* einen Kommissar für Verteidigung und Raumfahrt in der Kommission *von der Leyen II*.⁴⁶ Zum ersten Mal stellte die EU als vormalige Trägerin des Friedensnobelpreises finanzielle Mittel zur Beschaffung von Waffen und ihre Weiterleitung an die Ukraine zur Aufrechterhaltung ihrer Verteidigungsfähigkeit zur Verfügung.

46 Andrius Kubilius, Commissioner (2024–2029) for Defence and Space, abrufbar unter <commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/andrius-kubilius_en> (2.2.2026).

D) Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Sie bleibt nach dem Binnenmarkt das zweite relevante integrierende Kernelement der EU, wobei der Stabilitäts- und Wachstumspakt durch die starken Schuldenstände der Mitgliedstaaten, die neuen Schuldenaufnahmen der EU im Zeichen der Corona-Wiederaufbauhilfe Next Generation EU (NGE)⁴⁷ und die „Sondervermögen“ der deutschen Bundesregierungen *Olaf Scholz* und *Friedrich Merz* den brisanten Fragenkomplex der immer schwieriger zu bewältigenden Fähigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen aufwerfen,⁴⁸ einer Problematik, mit der viele Herrschaften und Imperien zu kämpfen hatten und letztendlich daran auch scheitern konnten.⁴⁹

E) Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Es bestehen weiterhin EU-weite Richtlinien zur Arbeitszeit, Gleichbehandlung und zu Sozialstandards wie auch für die Kohäsionspolitik zur regionalen Angleichung, die sich weiter bewähren müssen und daher auch auf dem Prüfstand stehen. Es gibt bisher keinen einheitlichen europäischen Mindestlohn, sondern eine EU-Richtlinie, die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, einen angemessenen Mindestlohn festzulegen, der mindestens 60% des Medianlohns erreicht. Seine Höhe variiert stark je EU-Mitglied, mit den höchsten Sätzen in Ländern wie Luxemburg und den niedrigsten in Bulgarien. Die EuGH hat entschieden, dass die Kommission mit ihrer Mindestlohn-Richtlinie teilweise ihre Kompetenzen überschritten hat.⁵⁰

47 Frühzeitig noch während der Pandemie und vor dem umfassenden Ukraine-Krieg warnte der ehemalige Chefökonom der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank vor dieser Gefahr: *Stark*, Europa wird zur Schulden- und Haftungsunion, *Die Welt* 15.3.2021, 10; *ders*, Warum ist der Stabilitätspakt gescheitert? Europas Finanzen und Haushaltsregeln nach den Wahlen zum Europäischen Parlament mit einem Anhang rezenter Artikel, Interviews und Kommentaren (2024).

48 *Korfmacher*, Brüsseler Machtpoker. Die EU ist geschwächt und gefordert wie selten zuvor. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sucht die Flucht nach vorn. Sie will alle Macht in Brüssel konzentrieren. Doch damit setzt sie Europa auf Spiel, *Cicero*. Magazin für politische Kultur 9 (2025), 84 ff.

49 *Gehler/Rollinger/Strobl*, Decline, Erosion, Implosion and Fall, or Just Transformation? Diverging Ends of Empires Through Time and Space in: *dies* (Hg), *The End of Empires* (2022) 1 ff.

50 *Fuhlrott*, EuGH erklärt EU-Richtlinie für teilweise unwirksam. Keine Vorgaben zum Mindestlohn aus Europa, abrufbar unter <www.lto.de/recht/hintergruende/h/uegh-c1923-urteil-eu-mindestlohn-richtlinie-teilweise-unwirksam> (2.2.2026).

F) Rechtliche und institutionelle Reformen

Die Ausgestaltung des Europäischen Parlaments als unabhängiges und vollwertiges Gesetzgebungsorgan bleibt weiter eine Aufgabe, während der Europäische Rat als politische Führungsebene mit der Vorgabe der großen Linien fortbestehen wird.

G) Krisen-Notfallreaktion

Bedingt durch die bereits erwähnte Komplexitätskrise sind mehr denn je präventiv gemeinsame Aktionen auf Finanz-, Migrationskrisen und Pandemien erforderlich, dh eine effizientere Koordination zwischen den EU-Institutionen mit Auflagekriterien und vorgehenden Haushaltsprogrammen notwendig.

H) Innere Sicherheit

Durch die anhaltenden Flüchtlings- und Migrationsbewegungen mit eingeschleusten Illegalen und politischen Gefährdern sowie angesichts der verschiedenen Extremismen von Rechts und Links bis hin zu Islamisten wie Salafisten werden der Ausbau und die Stärkung der Europäischen Polizeibehörde (Europol) in Den Haag zur Terrorismus-Bekämpfung wie überhaupt auch die Bildung eines effizienten EU-Geheim- und Nachrichtendienstes an gleichem Ort oder in Brüssel notwendig sein, der mit den entsprechenden staatlichen Behörden eng abgestimmt zusammenarbeitet. Die Vielzahl der nationalen Geheim- und Nachrichtendienste ist unsinnig. Ihre Arbeit sollte – unabhängig von der CIA und falls erforderlich auch vom Secret Intelligence Service (MI6) – enger koordiniert werden und stärker kooperativ erfolgen.

I) Vorschläge zur Notwendigkeit einer integrierten Gesamtstrategie⁵¹

Angesichts hörerer erforderlicher Budgetmittel und den bereits erfolgten Schuldenaufnahmen mit einem bereits 2020 stark erweiterten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) stellen sich schon seit längerem zwei Fragen, ob (a) der vorhandene Haushalt ausreicht, um alle Aufgaben der EU

51 Siehe für das Folgende hierzu mehr: *Gehler*, Europas Strategiesuche, in: Weidenfeld/Höchstetter (Hg), *Strategisch denken. Antworten in der Zeitenwende* (2024) 209 ff.

zu erfüllen und (b) wie weit alle gewünschten Vorhaben noch realisierbar sind, va aufgrund der veränderten Weltlage mit einschneidenden Verschiebungen der Machtverhältnisse in Richtung Ostasien und der zunehmenden Defensivstellung des „Westens“ (EU und der USA?).

Aufgrund der existentiellen äußeren Bedrohungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und der inneren Gefährdungen infolge zunehmender europakritischer und -skeptischer Bevölkerungskreise sowie populistischer europafeindlicher und nationalistischer Parteien erscheinen Überlegungen und Vorschläge im Sinne der Bewahrung eines Mindestzusammenhalts für die zukünftige Quasi-Föderalität der EU angezeigt:

- a) Erforderlich scheint eine systematische Bestandsaufnahme aller EU-Strategien durch ein Evaluationssystem ausgehend von der Klärung ihrer Finanzierbarkeit, der Möglichkeit der Entscheidungsfähigkeit und Durchsetzbarkeit sowie nicht zuletzt hinsichtlich der Beantwortung der Finalitätsfrage der EU.
- b) Demzufolge wäre eine bewusste Bündelung und eine stärkere Konzentration auf solche absolut prioritäre Strategien wichtig, die dem Fortbestand und Zusammenhalt der EU dienen.
- c) Daraus würde eine Reduzierung bzw Zurückstellung oder gar die Aufgabe von weniger prioritären Strategien erfolgen, die gegebenenfalls besser in den Bereich der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gehören bzw dorthin rückverlagert werden können.
- d) Basierend auf Initiativen der Kommission sowie in Abstimmung und Kooperation mit dem Europäischen Parlament sind diese prioritär absolut notwendigen Strategien (siehe unten) letztlich durch die Staats- und Regierungschefs zu entscheiden, um diese weniger gewordenen, aber zentralen Strategien umzusetzen und die anvisierten Zielsetzungen zu erreichen.
- e) Eine Prioritätensetzung auf ganz bestimmte Strategien und ihre konsequente Verfolgung erscheint notwendig.

J) *Prioritätensetzungen*

Folgende Vorrangigkeiten – mit gleicher Gewichtung – erscheinen für eine EU bis 2029 erstrebenswert:

- a) die Eindämmung der illegalen und unkontrollierten Migration nach Europa zur Verhinderung einer weiteren Schwächung des Zusammenhalts der EU sowie die Regelung legaler und kontrollierter Zuwanderung zur Integration in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem zur Lösung des demographischen Problems Europas;
- b) der Erhalt eines funktionsfähigen Binnenmarkts mit ausbaunotwendiger und funktionierender Verkehrsinfrastruktur sowie eines tragfähigen Euroraums als Kernbestände des Zusammenhalts und Voraussetzungen für die Sicherung der europäischen Demokratien und Rechtssysteme;
- c) die Förderung von Wirtschaftswachstum für die Wiedererreichung und Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, zB im Sinne der EU Digital Strategy.⁵²
- d) die Förderung der Abwehrfähigkeit gegen innere Gefährdungen⁵³ und die Stärkung einer genuinen europäischen Verteidigungsfähigkeit gegen äußere Bedrohungen der EU, um „ihre Fähigkeit zum autonomen Handeln zu steigern“ und „die Bevölkerung besser zu schützen und ihre Werte besser zu verteidigen“.⁵⁴ Dabei gilt es, eine äußerst maßvolle Erweiterungspolitik – mit absoluter Priorität auf den viel zu lange vernachlässigten „Westbalkan“⁵⁵ als europäischem Verantwortungsraum Nummer eins – zu betreiben und nicht zu weiterer Überdehnung der EU beizutragen, dh darüber hi-

52 Abrufbar unter <eufordigital.eu/discover-eu/eu-digital-strategy/> (2.2.2026).

53 *Mudde*, The Far-Right Challenge to Western Democracies in 2024, in: Stiftung Internationaler Karlspreis zu Aachen (Hg), *Europe's Path to the Strategic Sovereignty – How Do we Achieve an Equitable and Resilient Reset? Report on the Future of the Union*. Charlemagne Prize Academy 2023 (2023) 22 ff.

54 Siehe hierzu detailliert die schon angeführten Maßnahmen: <www.consilium.europa.eu/de/policies/defence-security/> (2.2.2026).

55 Zu Schluchten des Balkans, der politischen Pleite dem zivil-militärischen Krisenmanagementmodell und Stillstand statt Aufholprozess: *Stimmer*, Die Außenbeziehungen der EU. Politik, Ökonomie, Sicherheit, Kultur (2019) 123 (130 ff).

naus nur noch mit Assoziierungs- und Stabilisierungsabkommen als Endzustand in der unmittelbaren Nachbarschaft fortzufahren.

- e) die Erzielung politischer Unabhängigkeit durch erneuerbare Energien bei aller notwendigen Energieeinfuhr⁵⁶ und gleichzeitiger Einhaltung mindestens der anvisierten Klimaziele.

Da es sich um äußere und innere Existenzfragen der EU handelt, geht es jetzt um nachvollziehbare und überzeugende Politik sowie ihre Kommunikationsfähigkeit und damit letztlich auch um die Legitimationsfähigkeit der Union zur Sicherung ihres äußeren Bestands und Wahrung ihres inneren Zusammenhalts, so dass es angesichts der Primär-Prioritäten von a) bis e) an die Anregungen und Vorschläge von a) bis e) (siehe oben) ernsthaft zu denken gilt und diese auch umzusetzen sind, zumal wenn der Weg zur Quasi-Föderalität weiter beschritten werden soll, denn die Zeiten für das gemeinschaftliche Europa werden nicht besser.

X. Fazit

Die Frage nach „Vereinigten Staaten von Europa“ stellt sich seit der EU-„Osterweiterung“ nicht mehr. Es erscheint schon viel erreicht, wenn die Mitgliedstaaten zusammenbleiben sowie konzentriert auf wesentliche Aufgaben mit mehr Gemeinsamkeit und zielführender kooperieren und ihre Politik integrieren. Die USA sind im Sinne föderaler Ordnungsmodelle und Systeme kein Modell für das gemeinschaftliche Europa, wenn sie es denn je waren. Die EU braucht kein Vorbild. Sie ist ein eigenständiges Gebilde, ein postmodernes Halb-Imperium, das auch mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs klarkommen konnte. Sie hat neben dem Intergouvernementalismus eine eigene supranational-föderativ-konstitutionelle Praxis entwickelt, indem sie keine einzige und formale Verfassung wie ein Staat besitzt, aber verschiedene Teilverfassungsordnungen entwickelte und nachweist, wie die Kohle- und Stahlverfassung der 1950er Jahre bis 2002, die Agrar-, Wettbewerbs- und Zollverfassung seit den 1960er Jahren, die Marktverfassung des Binnenmarkts, die Schengen-Verfassung und die Währungsstabilitätsverfassung der 1990er Jahre sowie die Eurostabilitätsverfassung der 2010er Jahre – verbunden mit den allen Verfassungen eigenen Defiziten und Unzulänglichkeiten – sowie kompensatorisch mit ad-hoc-Fall-zu-Fall-

56 Siehe hierzu *Erber, Pipeline Power Shifts: Prospects for Europe's Energy Sovereignty, in: Europe's Path to the Strategic Sovereignty (2024)* 54 ff.

Entscheidungen, sodass es in diesem typisch europäischen Flickwerk teils föderativ-konstitutionelle Ansätze, teils Zugänge mit spezifischen Partialkonstitutionen gibt. So gesehen ist die EU kein Vollstaat und wird wohl auch keiner werden, sie besitzt aber eine Reihe von Teilstaatlichkeitselementen. Es handelt sich um eine quasi-föderative Konföderation, die vor schwierigen Zukunftsaufgaben steht, die sie bewältigen kann, wenn sie ihre partial-föderale Ordnungsstruktur sichert und weiterentwickelt.

Mitbestimmung als Teil der Selbstbestimmung in föderalen Systemen

I. Einleitung

Föderalismus ist mehr als die bloße Aufteilung von Kompetenzen zwischen einer Zentralregierung und mindestens zwei Gliedstaaten.¹ Föderalismus ist vielmehr gleichbedeutend mit einem institutionellen Arrangement, welches Autonomie und Kooperation und damit Selbstbestimmung im Kleinen wie im Großen gleichermaßen miteinander verbindet. Trotzdem wird Föderalismus immer wieder auf bloß *eine* Seite, nämlich jene der regionalen Autonomie, verkürzt. Und dabei wird zudem auch noch eine wesentliche Komponente der föderalen Selbstbestimmung außer Acht gelassen: jene der regionalen Mitbestimmung bei nationalen Entscheiden.

Die Mitbestimmung jedoch ist es, welche die föderale Selbstbestimmung an die demokratische annähert: Denn was sind Stimm- und Wahlrechte anderes als Möglichkeiten, ganz persönlich und individuell an der Auswahl des Gesamtpersonals (bei Wahlen) bzw am Beantworten verschiedener Sachfragen (bei Abstimmungen) mitzumachen, also gemeinsam mit anderen mitbestimmen zu dürfen? Die Ausübung dieser Selbstbestimmung erst (bzw der freiwillige Verzicht auf sie) macht aus einer verfassungsmäßigen Demokratie eine echte Gemeinschaft all ihrer Bürgerinnen und Bürger. Dieses Kapitel zeigt analog dazu auf, dass föderale Mitbestimmung nicht nur eine Ergänzung, sondern eine essenzielle Dimension der Selbstbestimmung in Bundesstaaten darstellt. Ohne Wahlen keine Demokratie, ohne Mitbestimmung keine Föderation also.

Hierzu wird zuerst ganz kurz auf einen Definitionsdisput eingegangen, der sich darum dreht, was denn Bundesstaaten genau ausmacht. Anschließend werden fünf Dimensionen der Selbstbestimmung vorgestellt vom engsten, vom Kerngehalt zu sich davon immer weiter weg

1 *Hueglin/Mueller, A Reply to Fenna and Schnabel's (2024) "What is Federalism?", Publius: The Journal of Federalism 55 (2025), 399; Burgess, Comparative Federalism: Theory and Practice (2006).*

befindlichen. Der vierte Abschnitt stellt die Ergebnisse einer Umfrage in sechs Ländern – fünf Bundesstaaten und Frankreich – vom Winter 2020 vor, als Ansichten sowohl bezüglich Selbst- wie auch Mitbestimmung erfragt wurden. Der fünfte und letzte Abschnitt setzt die verschiedenen Institutionen und Dimension zueinander ins Verhältnis, listet noch offene Fragen auf und zieht ein Fazit.

II. Zwei rivalisierende Definitionen

Die genaue Definition von Föderalismus ist natürlich, wie bei vielen anderen wichtigen Konzepten auch, umstritten. Minimalistische Ansätze wie zum Beispiel jener von *Fenna/Schnabel*² beinhalten lediglich eine Kompetenzaufteilung zwischen mindestens zwei Staatsebenen, eine direkte Beziehung jeder Ebene zur (in Teilen gleichen) Bevölkerung und die verfassungsrechtliche Absicherung dieser Aufgabenteilung, welche also nur durch gleichzeitige Zustimmung der oberen wie auch der unteren Ebene verändert werden darf. Ob der Föderalismus so auch tatsächlich gut funktioniert, ist für diesen Ansatz zweitrangig. Vielmehr sollen das Minimalgerüst skizziert und klare Abgrenzungen zu Einheitsstaaten einerseits und Staatenbünden andererseits ermöglicht werden.

Demgegenüber gehen substanziellere Definitionen wie etwa jene von *Hueglin/Mueller*³ davon aus, dass in Bundesstaaten Macht pluralistisch verteilt, ein gewisser Schutz vor unfreiwilligen Machtverschiebungen vorhanden und Mechanismen zur vertikalen Kompromissfindung, etwa Zweikammersysteme oder regelmäßige intergouvernementale Kooperation, vorgesehen sein müssen. So funktioniert dann die Aufgabenteilung nicht nur tatsächlich, sondern wird auch als legitim erachtet und kann dynamisch angepasst werden. Während sich die erste Definition stark von der amerikanischen Bundesstaatsgründung sowie sich explizit daran anschließenden (Kanada, Australien) inspirieren lässt, begründet die zweite ihren Wahrheitsanspruch mit der zwar älteren, aber weniger bekannten Althusianischen Theorie und Praxis des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation.

Im Wesentlichen unterscheiden sich diese beiden Ansätze, die beide föderale Staaten abschließend definieren wollen, jedoch in bloß einer Frage: Bilden tatsächlich vorhandene Mitbestimmungskanäle einen

2 *Fenna/Schnabel*, What is Federalism? Some Definitional Clarification, *Publius: The Journal of Federalism* 54 (2024), 179.

3 *Hueglin/Mueller*, *Publius: The Journal of Federalism* 55 (2025).

unverzichtbaren Bestandteil föderaler Systeme? Mit anderen Worten: Bedeutet Föderalismus nur verfassungsmäßig garantierte Selbst- oder auch, zusätzlich dazu, regionale Mitbestimmung bei nationalen Entscheidungen? Einen Ausweg aus diesem Dilemma, ob man nur den Föderalismus als solchen definieren will oder aber eher einen tatsächlich auch funktionierenden, bietet ein breiteres Verständnis von Selbstbestimmung an. Wenn nämlich die Selbstbestimmung die Mitbestimmung bereits beinhaltet, löst sich der Gegensatz auf. Im Folgenden wird deshalb argumentiert, dass die Mitbestimmung gleichsam die fünfte und letzte Stufe der föderalen Selbstbestimmung ist. Dazu werden zuerst die anderen vier Dimensionen hergeleitet damit gezeigt werden kann, wie notwendig die letzte wird.

III. Dimensionen der Selbstbestimmung

Warum ist Autonomie überhaupt wichtig? Die territoriale bzw regionale Autonomie oder Selbstbestimmung bildet den Kern föderaler Systeme. Sie ist es, die Bundestaaten von Einheitsstaaten unterscheidet. In diesen gibt es gar keine regionale Autonomie; alles wird vom Zentrum aus entschieden. Die Autonomie ist es aber auch, die Bundestaaten von Staatenbünden unterscheidet, denn dort ist die Rede nicht von Autonomie, sondern von Souveränität. Dass Artikel 3 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV)⁴ trotzdem die Kantone als „souverän“ bezeichnet, ist deswegen vor allem als symbolisches Trostpflaster für den Verlust ihrer tatsächlichen Souveränität bei der Bundesstaatsgründung 1848 zu verstehen.

Föderale Selbstbestimmung ist allerdings mehrdimensional. Traditionellerweise – bei Forschenden wie *Kenneth Wheare*, *Dan Elazar*, *Ron Watts* oder *Michael Burgess* – ist von lediglich zwei Dimensionen die Rede (Entscheidung & Ressourcen).⁵ Auch in der vergleichenden Studie von *Dardanelli et al*⁶ werden lediglich drei Dimensionen der Autonomie unterschieden (Gesetzgebung, Verwaltung & Finanzen). Hier werden diese auf fünf erweitert: Gesetzgebung, Ressourcen, horizontale Zusammenarbeit, Umsetzung von Bundesrecht und Mitbestimmung.

4 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2024). SR 101.

5 *Wheare*, *Federal Government*⁴ (1963); *Elazar*, *Exploring Federalism* (1987); *Watts*, *Comparing Federal Systems in the 1990s* (1996); *Burgess*, *Comparative Federalism*.

6 *Dardanelli et al*, *Dynamic De/Centralisation in Federations: Comparative Conclusions*, *Publius: The Journal of Federalism* 49 (2019), 194.

Diese fünf Dimensionen der Autonomie stehen in einer hierarchischen Beziehung zueinander: Sie bauen aufeinander auf, von unten nach oben.

Die hier vorgestellte Typologie ist denn auch eine ganzheitlichere: Ich frage nicht nur, wie die gliedstaatliche Autonomie ausgestaltet werden kann, sondern auch, mit welchen Interdependenzen sie zu kämpfen hat. Und wie sie sich diese nutzbar machen kann, um noch autonomer zu erscheinen, als sie es tatsächlich ist. Dazu werde ich mich im Folgenden vor allem an Beispielen aus der Schweiz und anderen wirtschaftlich entwickelten, demokratischen Bundesstaaten orientieren.

A) Gesetzgebung

Die erste Dimension der gliedstaatlichen Autonomie ist die Freiheit, sich selber bzw der auf seinem Gebiet lebenden Bevölkerung (sowie allenfalls Durchreisenden) Regeln zu geben, denen man sich nur durch räumliches Verlassen entziehen kann. Das meint die wörtliche Übersetzung des Wortes „Autonomie“: *auto* = selber, *nomos* = Ordnung, Gesetz oder, etwas genereller, allgemein verbindliche Regeln des kollektiven Zusammenlebens. Art 47 BV spricht hierbei konsequenterweise in der französischen Fassung von „*autonomie*“, wo die deutsche Version von „Eigenständigkeit“ spricht.

Diese Freiheit beinhaltet logischerweise auch das Recht, sich in einem bestimmten Politikbereich *keine* Regeln zu geben. Man denke hier zum Beispiel ganz konkret an den Nichtraucherschutz: Sollen Vorgaben – konkret: Verbote – bezüglich Rauchens an bestimmten Orten erlassen werden? Wenn ja, an welchen? Mit was für Ausnahmen? Oder soll dieser Teilbereich gänzlich unregelt bleiben? Diese Freiheit, die auch die Organisationsautonomie (Art 47 BV) beinhaltet, bildet gleichsam den Kern der gliedstaatlichen Autonomie. Ihr Sein oder Nichtsein bestimmt Tun oder Nichttun.

Die Suche nach dieser Freiheit – *liberty*, im Englischen – war es, die viele Auswanderer im 17. Jahrhundert nach Nordamerika führte. Die Sehnsucht nach dieser Freiheit war es auch, die die 13 Kolonialstaaten im 18. Jahrhundert gegen England aufbegehren ließen. Dies führte dann zur Gründung der ersten modernen Föderation – zum amerikanischen Bundesstaat von 1787. Ironischerweise war es aber auch genau dieser Drang nach der Beibehaltung der gliedstaatlichen Freiheit (in Sachen Sklaverei notabene), der im 19. Jahrhundert fast zum Zusammenbruch der USA geführt hätte, im Bürgerkrieg der 1860er-Jahre nämlich. Die

Freiheit steht also nicht nur am Ursprung föderaler Systeme, sondern bedeutet teilweise auch ihr Ende.

B) Ressourcen

Die zweite Dimension der gliedstaatlichen Autonomie betrifft die Ressourcen. Denn damit die eben genannte Freiheit keine rein theoretische bleibt, sondern auch eine praktische wird, muss sie auch umgesetzt werden können. Schon *Fritz Scharpf*⁷ sprach von den Ressourcen als der „Achillesferse der Autonomie“.

Ressourcen bedeuten die Fähigkeit, seinen autonomen Entscheidungen auch tatsächlich Geltung zu verschaffen. Wenn wir beim Nichtraucherschutz bleiben und uns zum Beispiel entschieden haben, in allen Restaurants das Rauchen zu verbieten, müssen wir das auch kontrollieren können. Dazu brauchen wir Inspektorinnen, Verzeichnisse, Fahrzeuge, IT-Systeme. Wir brauchen zudem Instanzen, die Verstöße gegen unsere autonom erlassenen Regeln sanktionieren, also unabhängige Gerichte, effiziente Anklagebehörden, kompetente Polizeikräfte und genügend Gefängnisse. All diese Instanzen und Leute müssen wir rekrutieren, instruieren, koordinieren und finanzieren. Ressourcen wie Geld, Infrastruktur und Personal bilden also die zweite Dimension der gliedstaatlichen Autonomie.

Dazu gehört natürlich vor allem die Steuerautonomie, ergiebigste und symbolträchtigste aller möglichen Finanzquellen. Denn ohne Ressourcen, und vor allem ohne eigene Ressourcen oder zumindest frei verfügbare, bleibt die Autonomie eine reine Möglichkeit, wird aber keine Tatsache. Zu Illustrationszwecken sei hier auf die vielfältigen Einnahmequellen der Schweizer Kantone verwiesen, die im Jahr 2023 zB 28% ihrer Gesamteinnahmen durch Einkommenssteuern und 5% durch Vermögenssteuern natürlicher Personen, 8% durch Gewinnsteuern juristischer Personen und 2% durch Vermögensgewinnsteuern erwirtschafteten. Dazu kamen Motorfahrzeugsteuern (2%), Einnahmen aus kantonalen Konzessionen, einer der beiden nationalen Lotterien und aus den anerkannten Casinos (2%) sowie Entgelte und Bussen (8%). Eigentliche Anteile an Bundeseinnahmen machten nur gerade 7%, Projektbeiträge vom Bund 11% und der Finanzausgleich im engeren Sinne 4% aus. Dazu kommen je nach Ausmaß des Nationalbankgewinns Zah-

7 *Scharpf*, The Joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration, Public Administration 66 (1988), 239.

lungen an die Kantone im Wert von 1–4% ihre gesamten Einnahmen.⁸ Im Schnitt gehören die Schweizer Kantone damit zu den finanzautonomen weltweit.

C) Horizontale Zusammenarbeit

Die dritte Dimension der Autonomie ist die horizontale Zusammenarbeit. Damit begeben wir uns erstmals über die territorialen Grenzen des Gliedstaates hinaus – kommen aber gleich wieder zurück, denn die Zusammenarbeit selbst ist funktional auf die Stärkung der gliedstaatlichen Autonomie ausgerichtet. Solche – für die Schweiz – interkantonale Zusammenarbeit hat drei Teilfunktionen.⁹

Eine erste Funktion betrifft den Austausch von Informationen und Wissen, vor allem auf technischer Ebene. Also zum Beispiel wie genau die Ausnahmen im Nichtraucherschutz in Restaurants definiert werden, via Quadratmeter oder Anzahl Angestellte oder Umsatz oder eine Kombination von alledem. Dazu trifft man sich in Konferenzen, national oder (sprach-) regional. In der Schweiz zum Beispiel die Gesundheitsdirektorinnenkonferenz oder die *Conférence latine des Chefs des départements de justice et police*.

Eine zweite Funktion von interkantonomer Zusammenarbeit ist die gemeinsame Umsetzung durch gemeinsame Institutionen. Weil die gleichbleibenden Basiskosten durch mehrere Kantone als nur einen geteilt werden, wird das für einzelne billiger und somit insgesamt effizienter. Ein Beispiel hierfür ist die Universität Basel, die auf einem „Vertrag zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft“ beruht.¹⁰

Die dritte und letzte Funktion der Zusammenarbeit zwischen Kantonen oder Ländern ist das Verhindern von Zentralisierung. Denn wenn es horizontal klappt, muss der Bund nicht übernehmen. Dies ist mit dem Begriff der Subsidiarität (Art 5a BV) gemeint: Die Bringschuld liegt wei-

8 Alle Daten via Eidgenössische Finanzverwaltung, abrufbar unter <www.data.finance.admin.ch> (1.12.2025).

9 Diese Einteilung stützt sich auf *Poirier/Saunders/Kincaid*, *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics* (2015); *Bolleyer*, *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond* (2009); *Behnke/Mueller*, *The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison*, *Regional and Federal Studies* 27 (2017), 507.

10 Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, vom 27. Juni 2006 (Stand am 1. Januar 2022). Systematische Gesetzessammlung BS 442.400.

ter oben, nicht unten. Artikel 43a Absatz 1 BV konkretisiert das weiter: Der Bund übernimmt einzig, was „die Kraft der Kantone“ (im Plural) übersteigt.

Summa summarum verbessert die horizontale Zusammenarbeit die Autonomie durch zusätzliche Ressourcen (Wissen um die Erfahrung anderer und größere Effizienz) und schützt sie gleichzeitig. Denn in der horizontalen Zusammenarbeit bleiben die Kantone autonom: Sie können jederzeit das Konkordat kündigen, die Konferenz verlassen, denn sie machen ja freiwillig mit. Das geht bei Bundesgesetzen natürlich nicht, denen kann man sich nicht einfach entziehen – außer es besteht explizit die Möglichkeit asymmetrischer Geltung wie etwa in Kanada.¹¹

D) Umsetzung von Bundesrecht

Die vierte Dimension der Autonomie betrifft die Umsetzung von Bundesrecht. Das mag auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen, denn damit ist vor allem das Erfüllen jener Aufgaben und Regeln gemeint, die von *anderen* entschieden wurden. Untergräbt es nicht eher die Autonomie, wenn man zur Handlangerin relegiert wird? Ist das nicht das genaue Gegenteil von Autonomie als regionale Freiheit: Befohlene, anstatt Befehlende?

Nicht unbedingt, wenn man in Betracht zieht, dass bei jeder Umsetzung ein gewisses Maß an Freiheit doch auch noch weiterbesteht. Und wie zu Beginn gesagt bildet genau diese Freiheit den Kern der Autonomie. Der Teufel befindet sich auch hier im Detail: wie *genau* sind die Vorgaben, wie *eng* die Kontrollen durch den Bund? Artikel 46 Absatz 3 BV ist auch hier sehr klar: Der Bund hat den Kantonen eine „möglichst große Gestaltungsfreiheit“ zu belassen. Will heißen die Kantone können ziemlich frei handeln selbst dort, wo sie eigentlich nur vollziehen dürfen.

Dazu erlassen die Schweizer Kantone in der Regel sogenannte Einführungsgesetze, die selber zum Teil neue Regeln erlassen: zu Deadlines, genauen Verfahren, Kriterien zu den Berechtigten einer Leistung, Ausnahmen, Definitionen usw. So auch beim Nichtraucherschutz: Artikel 4 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen erlaubt den Kantonen zwar „strengere Vorschriften zum Schutz der Gesundheit“,

11 Siehe auch *Lecours, Nationalism, Secessionism, and Autonomy* (2021).

untersagt damit aber laxere.¹² *Fumoirs*, ja oder nein? Reine Raucherrestaurants, ja oder nein? Die Kantone können also autonom weitergehen als der Bund und sich dazu auch noch hinter der Ausrede, sie setzten ja nur Bundesrecht um, verschanzen.

Die Geschichte der modernen Schweiz ist denn auch die Entwicklung eines Bundesstaates amerikanischer Prägung – duales Modell, also vertikal getrennte Ebenen nach Politikbereich mit je eigener rechtlicher, tatsächlicher und auch judikativer Autonomie à la *Fenna/Schnabel*¹³ – hin zu einem deutschen Modell: immer mehr Vorgaben auf Bundesebene mit Umsetzung durch die Kantone.¹⁴ Diese bilden mit wenigen Ausnahmen auch die gerichtlichen Erstinstanzen. Schon *Dan Elazar*¹⁵ sprach in diesem Zusammenhang von einer „*federal partnership*“. In den USA ist deren Funktionieren allerdings durch die Polarisierung akut bedroht: Blaue Staaten verweigern sich DC wenn ein Republikaner Präsident ist und umgekehrt. Das ist in der Schweiz nicht so, sitzen doch sowieso fast durchwegs Konkordanzregierungen an den Schalthebeln der Exekutivmacht.

Die Schweizer Kantone sind zudem wie erwähnt finanziell viel autonomer als etwa die deutschen Bundesländer und erhalten trotzdem auch noch Anteile an Bundessteuern und -abgaben sowie Mittel aus dem Finanzausgleich und von der Nationalbank, wenn diese einen genug großen Gewinn einfährt. Die helvetische Partnership funktioniert also sehr gut, ja fast zu gut: Denn all diese Bundesgelder sind ungebunden – will heißen die Kantone sind völlig frei in deren Verwendung! Die Autonomie stützen, nicht stutzen, ist hier das Motto.

E) Mitbestimmung

Die fünfte und letzte Dimension der gliedstaatlichen Autonomie ist nun die Mitbestimmung. Sie ist das Tüpfelchen auf dem i von Selbstbestimmung. Die Mitbestimmung wird typischerweise durch eine zweite, territoriale Kammer sichergestellt. Die autonomen Gliedstaaten sitzen

12 Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen, vom 3. Oktober 2008 (Stand am 1. Mai 2010). SR 818.31.

13 *Fenna/Schnabel*, Publius: The Journal of Federalism 54 (2024).

14 Nachgezeichnet in *Mueller/Dardanelli*, Die föderale Aufgabenteilung der Schweiz im Wandel der Zeit, in: Stöckli/Maiorini (Hg), Kompetenz- und Aufgabenteilung im Bundesstaat (2025) 43.

15 *Elazar*, The American Partnership: Intergovernmental Co-operation in the Nineteenth-Century United States² (1967).

dann mit am Tisch der Zentralmacht und können dort mitbestimmen. Und wie das englische Sprichwort besagt: „if you are not *at the table*, then you are *on the menu*.“

Bei der Mitbestimmung – oder, nach Art 45 BV: „*Mitwirkung*“ – geht es nicht direkt um den Erlass von Regeln im eigenen, gliedstaatlichen Staatsgebiet, sondern um die Regeln für den gesamten Staat – zu dem der Gliedstaat aber ja gehört! Somit können Regeln durch das Hintertürchen erlassen werden, Freiheit ohne Verantwortung quasi: Die Freiheit, Regeln zu erlassen, ohne dafür geradestehen zu müssen, wenn's nicht klappt, denn es handelt sich ja um ein Bundesgesetz. Zum Beispiel eben um jenes „zum Schutz vor Passivrauchen“.

Die Mitbestimmung ist das Schweizer Sackmesser des Föderalismus. Denn durch sie können erstens teure Aufgaben abgeschoben werden – wenn etwa neu der Bund für die Kindertagesstätten zuständig ist, muss auch er die Finanzierung sicherstellen. So werden die Kantonshaushalte entlastet. Es kann aber auch zweitens Unliebsames durch ein Veto verhindert werden. Zum Beispiel eben strengere Nichtraucherchutzregeln für alle. *André Lecours*¹⁶ spricht hier von „dynamischer Autonomie“, will heißen das stete Neuaushandeln zwischen oberer und unterer Ebene der tatsächlichen Grenzen regionaler Selbstbestimmung.

Die genauen Mechanismen der Mitbestimmung variieren von Bundesstaat zu Bundesstaat: hier die Vernehmlassung und das Kantonsreferendum, die sich gegenseitig bestärken; in Deutschland der Bundesrat; in Spanien die sporadische Abhängigkeit nationaler Parteien von Autonomisten in Katalonien und dem Baskenland. Südtirol schließlich hat eine *commissione dei sei* und Österreich starke Landeshauptleute sowie den Konsultationsmechanismus.¹⁷ Nur Kanada hat weder formelle noch systematische informelle Mitbestimmungskanäle. Entsprechend kam es auch bereits zweimal zu Unabhängigkeitsreferenden in Quebec (1980 & 1995), und Alberta hat vor ein paar Jahren seinen eigenen *Sovereignty Act* erlassen. Dies zeigt, wie fragil die Autonomie *ohne* Mitbestimmung ist.

Gleichzeitig haben Länder wie etwa Bosnien oder Belgien *zu viel* formelle oder informelle Mitbestimmung, was die Aushandlung von gemeinschaftlichen Lösungen stark erschwert. Zudem ist dies der Kohäsion abträglich, wie zB *Patricia Popelier*, *Petra Meier* und *Peter Bursens* für Belgien zeigten: warum sich national noch Mühe geben für die Bildung

16 *Lecours*, Nationalism.

17 Ausführlich dazu: *Mueller*, Shared Rule in Federal Political Systems (2024).

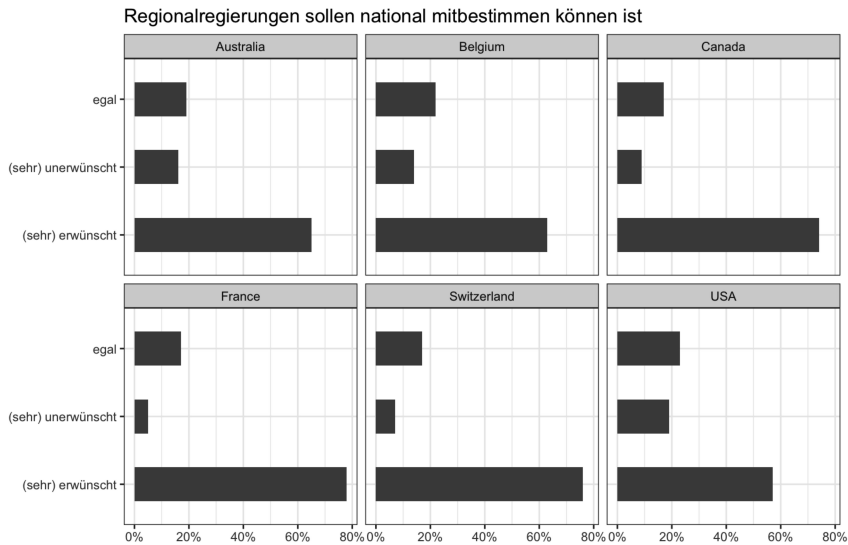
einer Regierung, wenn die ja sowieso immer weniger zu entscheiden hat?¹⁸ Zu viel Autonomie durch Mitbestimmung ist also ebenfalls nicht gut. Das altbekannte Spannungsfeld des Föderalismus zwischen Einheit und Vielfalt zeigt sich auch hier.

IV. Bürgeransichten

Was halten aber eigentlich die Einwohnerinnen und Einwohner von Bundesstaaten selber von den Mitwirkungsmöglichkeiten, wie sie eben skizziert wurden? Dazu führten wir im Winter 2020 eine Online-Umfrage in sechs Ländern durch (Australien, Belgien, Frankreich, Kanada, Schweiz und USA). Eine der Fragen (hier die deutschschweizer Version) lautete: „Bitte sagen Sie uns, was Sie davon halten: Den Kantonsregierungen zu erlauben, sich an nationalen Entscheidungen zu beteiligen, ist ... sehr wünschenswert; eher wünschenswert; weder wünschenswert noch unerwünscht; eher unerwünscht; sehr unerwünscht; weiss nicht.“

18 *MeierBursens*, Belgium: The democratic state of the federation, in: Benz/Sonnicksen (Hg), *Federal Democracies at Work: Varieties of Complex Government* (2021) 180; *Popelier*, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy* (2021).

Abbildung 1



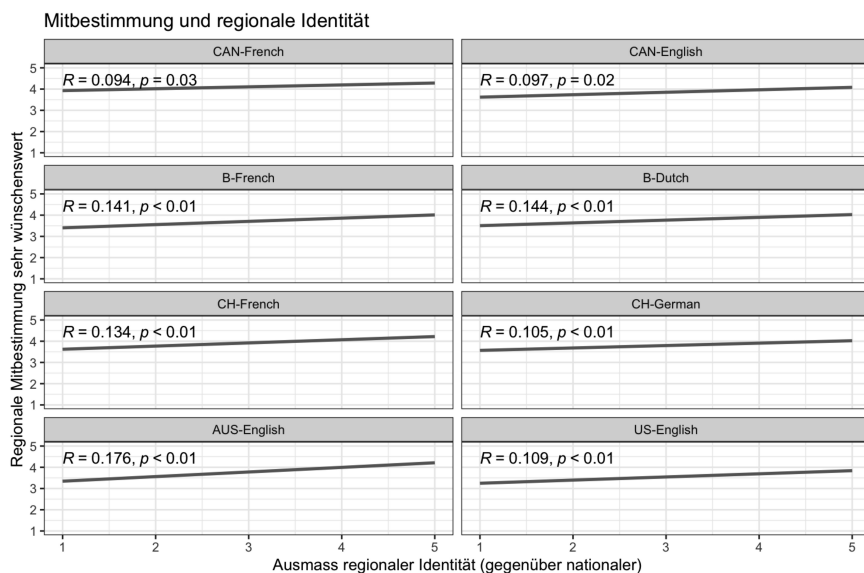
Anmerkung: Anteile valider Antworten pro Land.

Abb 1 liefert einen ersten Überblick über die Verteilung der Präferenzen, wobei insgesamt 8125 Personen und pro Land zwischen 1100 (Frankreich) und 2200 (Schweiz) diese Frage beantworteten. Wir sehen eine überraschende Übereinstimmung der Antworten trotz großer Unterschiede zwischen den Ländern: Überall ist die Mitbestimmung der Regionalregierung weitaus stärker erwünscht als verpönt, selbst im unitarischen Frankreich. Spitzenwerte erreicht ihre Erwünschtheit in Kanada (41% eher und 33% sehr wünschenswert) sowie in der Schweiz (50% eher und 26% sehr wünschenswert), relative Tiefstwerte in den USA (6% eher und 13% sehr unerwünscht) und Belgien (5% eher und 9% sehr unerwünscht).

Spannend ist nun auch die Erklärung genannter Ansichten. So begeistern sich in multivariaten Modellen besser Gebildete, ältere sowie weibliche Befragte eher für die regionale Mitbestimmung. Theoretisch bedeutsam ist jedoch vor allem der Zusammenhang mit regionaler Identität, welche mittels der bekannten Moreno-Frage eruiert wurde; hier wieder die deutschschweizer Version: „Nun eine Frage, wie sehr Sie sich mit der Schweiz oder Ihrem Kanton identifizieren. Welche der folgenden Aussagen beschreibt Ihre Meinung zu sich selbst am besten? Ich identifiziere mich nur mit der Schweiz, nicht mit meinem Kanton;

ich identifiziere mich mehr mit der Schweiz als mit meinem Kanton; ich identifiziere mich gleichermaßen mit der Schweiz und meinem Kanton; ich identifiziere mich mehr mit meinem Kanton als mit der Schweiz; ich identifiziere mich nur mit meinem Kanton, nicht mit der Schweiz; weiss nicht.“ Abb 2 zeigt nun bivariat auf, was auch in multivariaten Modellen signifikant bleibt: Je stärker eine Person sich mit ihrer Region identifiziert, desto stärker befürwortet sie deren Mitwirkung auf nationaler Ebene. Die Mitbestimmung der regionalen Ebene weiter oben, bei nationalen Entscheiden, scheint also auch für die Menschen selber eine natürliche Erweiterung der territorialen Selbstbestimmung zu sein. Dass der Zusammenhang zwar auch in Kanada positiv, aber knapp nicht signifikant ist, mag mit dem bereits erwähnten Fehlen ausgebauter, systematischer Mitwirkungskanäle dort zu tun haben.

Abbildung 2



Anmerkung: Gezeigt sind lineare Zusammenhänge sowie entsprechende Korrelationsmaße für das Ausmaß regionaler Identität (Moreno-Frage) und der Erwünschtheit regionaler Mitbestimmung auf nationaler Ebene für sechs verschiedene Sprachgruppen (definiert durch Muttersprache und Wohnsitzland).

V. Kombinationen und Fazit

Die fünf Dimensionen der gliedstaatlichen Autonomie im Bundesstaat können jeweils in größerem oder geringerem Maße vorhanden sein. Zum Beispiel kann das Medienwesen zentral oder dezentral geregelt sein: Die SRG in der Schweiz ist zentral geregelt¹⁹, in Deutschland werden ARD und ZDF von den 16 Ländern gemeinsam verwaltet, durch Staatsvertrag.

Die finanzielle Autonomie kann ebenfalls sehr stark oder nur sehr schwach vorhanden sein. Neben den Schweizer Kantonen besitzen auch die kanadischen Provinzen sowie die US-Staaten große Finanzautonomie, zT sogar mit eigenen Mehrwertsteuern. Dagegen sind deutsche und österreichische Länder wenig finanziell autonom.

Das duale und das deutsche Modell des Föderalismus wurden bereits erwähnt;²⁰ spannend wäre eine Untersuchung dazu, wie sich diese Modelle in multinationalen Staaten auswirken. Klassische Autonomisten wie *Alain-G. Gagnon*, *Michael Keating* oder *Ferran Requejo* insistieren auf dem dualen Modell und verlangen strikte Trennung.²¹ Aber wäre man nicht *noch autonomer*, wenn man nicht nur die eigenen, sondern auch noch Bundesvorgaben umsetzen könnte? Und dafür sogar mit gänzlich ungebundenen Geldbeträgen entschädigt würde?

Auch die Mitbestimmung auf nationaler Ebene als natürliche Erweiterung der eigentlichen Selbstbestimmung kann stärker oder schwächer sein und sich bloß auf das *Verhindern* beschränken oder auch *Initiieren* können. Beispiele hierfür sind die doppelte Mehrheit bei Verfassungsänderungen und das Kantonsreferendum, zwei scharfe Veto-Schwerter, gegenüber der doch eher zahnlosen Standesinitiative, welche das Bundesparlament folgenlos ignorieren kann.

Insgesamt ergibt sich so eine unglaubliche Vielzahl an Kombinationsmöglichkeiten, die nicht nur zwischen den Bundesstaaten, sondern auch zwischen einzelnen Gliedstaaten variiert – je nach Ressourcen, Präferenzen und Einfluss auf der oberen Ebene. Natürlich haben

19 Art 93 BV und Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG), vom 24. März 2006 (Stand am 1. Januar 2024). SR 784.40.

20 Cf auch *MuellerFenna*, Dual versus Administrative Federalism: Origins and Evolution of Two Models, *Publius: The Journal of Federalism* 52 (2022), 525.

21 *GagnonMichael* (Hg), *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings* (2012); *Requejo et al*, *Liberal democracies and protection of self-government: How to protect territorial minorities from the decisions of the majority* (2020).

alle Ständerätinnen und Ständeräte formal gesehen gleich viel Gewicht, aber einige wiegen trotzdem schwerer als andere.

Analysen des 1) Ausmaßes, der 2) Wirkung und des 3) Zusammenspiels der fünf Dimensionen von gliedstaatlicher Autonomie gehören zu den spannendsten Aufgaben der politikwissenschaftlichen Föderalismusforschung. Die Mitbestimmung im Speziellen erfüllt mehrere Funktionen: Schutz vor unliebsamen Entscheidungen, Entlastung durch Übertragung teurer Aufgaben an den Bund und Einfluss auf gesamtstaatliche Regeln. Die Mechanismen hierzu variieren: In der Schweiz Vernehmlassung, Kantonsreferendum, und Ständerat, in Deutschland der Bundesrat, in Spanien parteipolitische Abhängigkeiten, in Südtirol die *commissione dei sei*. Dabei kann sowohl zu wenig (Kanada mit den Sezessionsreferenden in Quebec und Alberta) wie auch zu viel Mitbestimmung (Belgien und Bosnien) den politischen Prozess blockieren. Das Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt bleibt auch hier zentral.

Insofern bildet die Mitbestimmung nicht nur einen Aspekt, sondern eine notwendige Ergänzung der Selbstbestimmung. Sie schützt Autonomie, erweitert sie und verhindert deren Erosion. Im Idealszenario stärkt die Mitbestimmung die Selbstbestimmung – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Föderalismus als Institution zur Heilung von Politikversagen: Eine neue ökonomische Perspektive*

I. Einleitung

Seit *Adam Smith* gilt Wettbewerb als zentrales Instrument, um die Präferenzen von Produzenten und Konsumenten in Einklang zu bringen.¹ Das Wettbewerbsprinzip lässt sich auch auf den politischen Bereich übertragen: Politik kann als Markt für öffentliche Leistungen verstanden werden, auf dem Politiker als Anbieter, Bürger oder Interessengruppen als Nachfrager interagieren. Stimmen, Aufmerksamkeit, Information oder auch monetäre Unterstützung fungieren als zentrale Tauschmedien.² Insofern ist Politik ein Markt.³

Wie auf Gütermärkten kommt es auch auf dem Markt für Politik zu Marktversagen. Marktversagen am Markt für Politik kann als Politikversagen verstanden werden.⁴ Politikversagen entsteht aus denselben Gründen wie Marktversagen, nämlich aus Externalitäten, Marktmacht und Informationsasymmetrien. Diese drei Aspekte am Markt für Politik behindern den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel. Der vorliegende Beitrag entwickelt hierzu eine einheitliche Perspektive und argumentiert, dass Föderalismus Politikversagen begrenzen kann. Damit bietet er eine neue politik-ökonomische Begründung für die Relevanz von Föderalismus im Sinne ausgeprägter Dezentralisierung der Entscheidungs-, Einnahme- und Ausgabekompetenzen.

* Relevante Elemente dieses Textes im Zusammenhang mit dem Markt für Politik sowie dem Marktversagen auf dem Markt für Politik wurden gemeinsam mit *Reiner Eichenberger* entwickelt (vgl. *Eichenberger/Stadelmann*, Government failure as failure of the market for politics, in: Jong-A-Pin/Bjørnskov [Hg], *Elgar Encyclopedia of Public Choice* [2025] 333). Aspekte zum Zusammenhang von Globalisierung und Föderalismus stammen aus der gemeinsamen Arbeit mit *Yves Kläy* und *Reiner Eichenberger* (*Eichenberger/Kläy/Stadelmann*, Zukunftstauglicher Föderalismus – Wie ihn die Globalisierung fordert, fördert und formt, in: *Stöckli/Maironi* [Hg], *Intergouvernementale Beziehungen in föderalen Systemen. Die Rolle von Regierungskonferenzen im schweizerischen Föderalismus* [2024] 7).

1 Vgl. *Smith*, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776).

2 Vgl. *Downs*, *An Economic Theory of Democracy* (1957).

3 Vgl. *Becker*, *Competition and democracy*, *Journal of Law & Economics* 1 (1958), 105.

4 Vgl. *Eichenberger/Stadelmann*, *Government failure* 333 ff.

Die klassische ökonomische Theorie des Föderalismus betont die Vorteile dezentraler Strukturen.⁵ In der ersten Generation der ökonomischen Föderalistentheorie wurde davon ausgegangen, dass öffentliche Aufgaben dort am besten erfüllt werden, wo die Präferenzen der Bürger und das verfügbare Wissen über lokale Gegebenheiten am besten bekannt sind.⁶ Entsprechend ermöglichen Dezentralisierung und fiskalische Eigenverantwortung eine bessere Anpassung öffentlicher Leistungen an lokale Bedürfnisse.⁷ Damit verbunden ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (auch als institutionelle Kongruenz bezeichnet), das eine möglichst enge Deckungsgleichheit zwischen den Gruppen der Nutznießer, Zahler und Entscheidungsträger öffentlicher Leistungen fordert.⁸ Mit der zweiten Generation der Föderalistentheorie und dem Aufkommen der Public-Choice-Schule trat stärker die Frage in den Vordergrund, wie Institutionen eigennützig handelnde politische Akteure disziplinieren können.⁹ Föderalismus wirkt in dieser Sichtweise nicht nur allokativ, sondern auch als Kontroll- und Entdeckungsverfahren, das durch Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften, Vergleichsmöglichkeiten und Mobilität Anreize zu verantwortungsvollem politischen Handeln schafft.¹⁰

Die in diesem Essay entwickelte Perspektive erweitert die bestehende Literatur, indem sie die Relevanz des Föderalismus zur Reduktion von Marktversagen am Markt für Politik aufzeigt. Aus dieser Sichtweise lassen sich drei zentrale institutionelle Prinzipien ableiten, die für mehr Föderalismus sprechen. *Erstens* ist zur Reduktion von Externalitäten am Markt für Politik institutionelle Kongruenz – also die möglichst hohe Übereinstimmung von Nutzern, Zahlern und Entscheidern – zentral, die im Föderalismus eher gewährleistet ist. *Zweitens* reduziert der Föderalismus die Marktmacht in der Politik durch mehr Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften und Abwanderungsoptionen, womit Politikver-

5 Vgl. Oates, *Fiscal Federalism* (1972).

6 Vgl. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature* 37 (1999), 1120.

7 Vgl. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy* 64 (1956), 416.

8 Vgl. Blankart, *Föderalismus in Deutschland und in Europa* (2007).

9 Vgl. unter anderem Brennan/Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (1980) oder auch Oates, *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, *International Tax and Public Finance* 12 (2005), 349 oder auch Weingast, *Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives*, *Journal of Urban Economics* 65 (2009), 279 sowie die weitere einschlägige Literatur in diesem Bereich.

10 Vgl. Eichenberger, *The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization*, *Kyklos* 47 (1994), 403 oder auch Besley/Case, *Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition*, *American Economic Review* 85 (1995), 25.

sagen reduziert wird. *Drittens* verringert Föderalismus Informationsasymmetrien durch mehr Transparenz, Vergleichbarkeit und die systematischere Nutzung von Wissen zur Verbesserung individueller und politischer Entscheidungen. Föderalismus ist aus dieser Perspektive keine bloße Verwaltungsform, sondern eine institutionelle Ordnung zur systematischen Begrenzung von Politikversagen: Er ersetzt zentrale Steuerung durch vielfältige Entdeckungsverfahren und ermöglicht durch Vergleich und Verantwortung eine bessere Abstimmung öffentlicher Leistungen auf die Bedürfnisse der Bürger.

Die hier entwickelte Perspektive erlaubt es auch, erste neue Aussagen zu tätigen im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Digitalisierung, dem der Föderalismus ausgesetzt ist. Die Globalisierung senkt Mobilitäts- und Informationskosten, intensiviert den Standortwettbewerb und erhöht den Wert lokaler Anpassungsfähigkeit. Gleichzeitig entstehen neue Spillover-Effekte und Abhängigkeiten,¹¹ wodurch der Föderalismus gefordert wird. Fiskalische Regeln und Ausgleichsmechanismen müssen dabei Anreize zu Haushaltsdisziplin gewährleisten.¹² Mit zunehmender Digitalisierung und dem Einzug künstlicher Intelligenz (KI) in Verwaltung und Politik wird sich die Produktionsweise von Wissen verändern. KI senkt die Kosten der Informationsgewinnung sowie der Kosten-Nutzen-Analysen und Evaluation öffentlicher Leistungen. Dadurch können in der Politik Informationsasymmetrien verringert, Vergleichsmöglichkeiten verbessert und Lernprozesse innerhalb föderaler Systeme beschleunigt werden – was den Föderalismus stärkt. Gleichzeitig führen Skaleneffekte in der Datennutzung und technische Standardisierung zu neuen Zentralisierungstendenzen. Daraus ergibt sich eine doppelte Schlussfolgerung: KI erhöht den Wert dezentraler Entscheidungsstrukturen, da lokales Wissen zentral nicht verfügbar ist, während allgemeine Informationen und Best-Practice-Wissen leichter nutzbar werden. Unter den Bedingungen wachsender Globalisierung und KI bleibt der Föderalismus daher nicht nur relevant, sondern eine zentrale institutionelle Voraussetzung zur Reduktion von Politikversagen und zur Steigerung gesellschaftlicher Wohlfahrt.

Der Rest dieses Beitrags ist wie folgt aufgebaut. Abschnitt II analysiert Politikversagen als Versagen des Marktes für Politik und zeigt, wie politische Externalitäten, Marktmacht in der Politik und Informations-

11 Vgl. *Oates/Schwab*, *Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing?*, *Journal of Public Economics* 35 (1988), 333.

12 Vgl. unter anderem *Wilson*, *Theories of Tax Competition*, *National Tax Journal*, 52 (1999), 269 oder auch *Salvi/Schaltegger/Schmid*, *Fiscal Rules Cause Lower Debt: Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule*, *Kyklos* 73 (2020), 605.

asymmetrien systematisch zu Ineffizienzen führen. Abschnitt III untersucht den Föderalismus als institutionellen Mechanismus zur Begrenzung von Politikversagen durch institutionelle Kongruenz, Wettbewerb und Informationschaffung. Abschnitt IV widmet sich den Herausforderungen des Föderalismus im Zeitalter von Globalisierung und Digitalisierung sowie künstlicher Intelligenz. Abschnitt V zieht Schlussfolgerungen.

II. Politikversagen als Versagen des Marktes für Politik

A) *Politik als Markt für politische Leistungen*

Ein zentrales Anliegen der modernen Ökonomik ist die Analyse von Marktversagen und dessen Heilung. Die traditionelle ökonomische Lehre sieht die Aufgabe des Staates primär darin, Marktversagen zu beheben oder Märkte in bestimmten Bereichen teilweise zu ersetzen.¹³ In dieser Sichtweise gelten Regierungen oft als wohlwollende und wohlfahrtsmaximierende Akteure, die dort eingreifen, wo Märkte aufgrund von Marktversagen die Wohlfahrt nicht maximieren. Insofern waren Ökonomen nie Prediger der Markteffizienz, sondern Spezialisten für Marktversagen und dessen Heilung. Doch Vertreter der politik-ökonomischen bzw. Public-Choice-Perspektive¹⁴ sind bezüglich staatlicher Eingriffe zurückhaltender. Sie betonen, dass neben Marktversagen auch Staatsversagen zu erwarten sei – unter anderem aufgrund von Eigeninteressen von Regierungsmitgliedern, dem Einfluss von Interessengruppen, Korruption, bürokratischer Ineffizienz sowie der Unmöglichkeit, konsistente soziale Wohlfahrtsfunktionen herzuleiten.¹⁵ Insofern treten im politischen Prozess dieselben Probleme auf wie auf unvollkommenen Gütermärkten.

In wirtschaftspolitischen Analysen fehlt jedoch eine vereinheitlichende Perspektive, die Markt- und Regierungsversagen mit demselben theoretischen Instrumentarium untersucht.¹⁶ Neue einschlägige

13 Vgl. *Musgrave*, *The Theory of Public Finance* (1959).

14 Vgl. unter anderem *Buchanan/Tullock*, *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (1965) oder auch *Frey*, *Moderne politische Ökonomie: Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik* (1977) oder insbesondere auch *Mueller*, *Public choice III* (2003).

15 Vgl. *Arrow*, *A difficulty in the concept of social welfare*, *Journal of Political Economy* 58 (1950), 328.

16 Die Argumentation in diesem Abschnitt ist stark angelehnt an *Eichenberger/Stadelmann*, *Government failure*.

Literatur betont dabei, dass Politik sich als Markt für politische Leistungen verstehen lässt, auf dem öffentliche Güter, Regulierungen, Subventionen oder wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen angeboten und nachgefragt werden.¹⁷ Auf der Angebotsseite stehen Politiker, Parteien und Verwaltungen, die politische Dienstleistungen anbieten. Sie handeln dabei nicht ausschließlich altruistisch, sondern verfolgen auch eigene Ziele wie Machterhalt, Einkommen, Wiederwahl, Karriere, Einfluss oder Reputation. Auf der Nachfrageseite stehen Bürger, Interessengruppen und ideologische Bewegungen, die politische Dienstleistungen nachfragen. Als Austauschmedien dienen Stimmen, Geld, Information oder organisatorische Unterstützung. Innerhalb demokratischer Systeme besteht Wettbewerb auf beiden Seiten des politischen Marktes. Die Theorie des Marktversagens lässt sich daher konsequent auf den Markt für Politik übertragen. So wie rationales Verhalten auf Gütermärkten zu Marktversagen führen kann, kann rationales Verhalten von Wählern, Politikern und Bürokraten zu Politikversagen führen, in dem Sinne, dass der Markt für Politik versagt und ein Wohlfahrtsoptimum nicht erreicht wird. Die Ursachen liegen – analog zu normalen Märkten – in politischen Externalitäten, politischer Macht und asymmetrischer Information.

Die typischen Ursachen für Marktversagen auf Gütermärkten treten jedoch im Markt für Politik deutlich verschärft auf. So gibt es keine klaren Preise und Qualitätsdefinition für viele politische Leistungen, keine verbindlichen Verträge zwischen Wählern und Politikern, Informationsdefizite sind riesig, Machtakkumulation ist ein massives Problem, nur eingeschränkte Möglichkeiten des Markteintritts neuer politischer Anbieter sind vorhanden. Für den Einzelnen gibt es quasi keine Anreize, diese Probleme zu korrigieren.¹⁸ Daraus folgt, dass politische Märkte viel stärker zu Marktversagen und damit Politikversagen neigen als Märkte für Güter und Dienstleistungen. Wer Politik als Markt begreift, muss daher diesen Markt so gestalten, dass Wettbewerb, Transparenz und Anreize wirken können, um Politikversagen zu minimieren. Föderalismus stellt hierfür eine relevante institutionelle Lösung dar: Er schafft mehrere Ebenen politischer Anbieter, ermöglicht Vergleiche, Informa-

17 Eine solche Perspektive wird vorgeschlagen von *Eichenberger/Stadelmann*, Government failure sowie von *Stadelmann/Frank*, Policy Failure and Lobbying, in: Mause/Polk (Hg), *The Political Economy of Lobbying. Channels of Influence and their Regulation* (2024) 59.

18 Vgl *Eichenberger*, Towards a European Market for Good Politics: A Politico-Economic Reform Proposal, in: Schmidtchen et al (Hg), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 22: *European Governance* (2003) 221.

tion und Wettbewerb zwischen ihnen und begrenzt so systematisch die Folgen von Politikversagen.

B) Drei Ursachen des Versagens in der Politik

1. Externalitäten – das Wesen kollektiver Entscheidungen

Externalitäten (auch externe Effekte) sind Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten auf unbeteiligte Dritte, die nicht im Preis der gehandelten Güter und Dienstleistungen am freien Markt berücksichtigt werden. Ein Ziel staatlicher Politik besteht darin, Externalitäten über kollektive Entscheidungen zu internalisieren. Über Parlamente, Regierungen oder Verwaltungsmaßnahmen können solche Effekte theoretisch durch Steuern, Regulierungen, Zwang zur Kooperation oder Subventionen korrigiert werden.¹⁹ Damit soll erreicht werden, dass private Entscheidungen auf Märkten die gesellschaftlichen Kosten und Nutzen widerspiegeln.

Doch kollektive Entscheidungen erzeugen in der Regel selbst neue politische Externalitäten. Öffentliche Leistungen müssen über Steuern finanziert werden, deren Belastung die Bürger unterschiedlich trifft. Nicht alle profitieren in gleichem Maße von den erbrachten Leistungen und tragen im selben Umfang zu deren Finanzierung bei. Nutzer und Zahler fallen daher in der Regel auseinander. Dasselbe gilt auch für Regulierungen. Hinzu kommt, dass über Steuer- und Regulierungsinzidenzmechanismen, also über die wirtschaftliche Überwälzung von Steuern auf andere Marktteilnehmer, die tatsächliche Lastverteilung häufig von der formal-juristischen abweicht.²⁰ Ähnliche Überwälzungseffekte entstehen bei Regulierungen, deren Kosten über höhere Preise oder tiefere Löhne weitergegeben werden.²¹

Darüber hinaus führt die Heterogenität von Präferenzen dazu, dass auch Mehrheitsentscheidungen Gewinner und Verlierer hervorbringen. Jede nicht-einstimmige kollektive Entscheidung externalisiert fak-

19 Vgl. *Baumol*, On Taxation and the Control of Externalities, *American Economic Review* 62 (1972), 307.

20 Zur allgemeinen Inzidenz von Steuern vgl. *Fullerton/Metcalf*, Tax Incidence, in: Auerbach/Feldstein (Hg), *Handbook of Public Economics Volume 4* (2002) 1787.

21 Vgl. *Eichenberger/Stadelmann*, Warum «Spezialbürger» die EU und ihre Regulierung so sehr lieben (2025), abrufbar unter <www.fuw.ch/schweiz-warum-spezialbuenger-die-eu-und-ihre-regulierung-so-sehr-lieben-708790674388> (6.12.2025).

tisch Nutzen oder Kosten auf eine Minderheit.²² Insofern sind politische Externalitäten nicht zufällig, sondern konstitutiv für die Politik: Das Verschieben von Lasten, Risiken und Vorteilen ist das Wesen kollektiver Entscheidungsprozesse.²³ Daher bedarf es Institutionen, die politische Externalitäten minimieren. Entscheidend ist eine hohe institutionelle Kongruenz. Dezentralisierte Entscheidungsstrukturen erhöhen in der Regel die institutionelle Kongruenz, da sie die Verantwortung für Entscheidungen, Finanzierung und Nutzen stärker auf die jeweils für die Bürger relevante Ebene bündeln. Föderalismus trägt insofern dazu bei, politische Externalitäten zu reduzieren.

2. *Natürliche Monopole – Macht in der Politik*

Marktmacht führt auf Gütermärkten zu suboptimalen Ergebnissen. Gleiches gilt in der Politik: Auch hier führt Marktmacht zum Versagen des Marktes für Politik, wenn politische Akteure ihre Position nutzen, um Wettbewerb einzuschränken und sich eigene Vorteile zu sichern. Für autokratische Systeme liegt dies auf der Hand. Dort besteht ein eindeutiges Machtmonopol, das die politischen und wirtschaftlichen Ressourcen auf wenige Akteure konzentriert und aufgrund von fehlendem politischem Wettbewerb zu einer Ausbeutung der Bürger führt. Doch auch in Demokratien existiert Marktmacht in der Politik. Amtsinhaber verfügen zwischen den Wahlen über substantielle Entscheidungsspielräume. Ihre Macht ist zwar zeitlich und institutionell begrenzt, sie umfasst aber bedeutende Privilegien: Kontrolle über die politische Agenda, privilegierten Zugang zu Informationen, öffentlichen Ressourcen und Medien sowie die Möglichkeit, Regulierungen zu ihren eigenen Gunsten zu gestalten. So zeigen auch empirische Untersuchungen, dass Amtsinhaber systematisch Wettbewerbsvorteile besitzen. Der sogenannte Amtsinhaberbonus („incumbency advantage“) reduziert ihre Wiederwahlkosten und erhöht die Eintrittsbarrieren für politische Konkurrenten.²⁴ Politische Macht ist Marktmacht am Markt

22 Vgl. *Buchanan/Tullock*, *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (1965).

23 Besonders bedeutsam ist die rückgekoppelte Natur politischer Externalitäten. Eine Korrektur privater Externalitäten erzeugt regelmäßig neue politische Externalitäten. So kann etwa eine CO₂-Bepreisung zwar ökologische Kosten internalisieren, gleichzeitig aber politische Umverteilungseffekte hervorrufen, die neue Konflikte und politische Gegenreaktionen auslösen. Vgl. dazu *Eichenberger/Stadelmann*, *Die politische Ökonomik der Klimapolitik*. So wird ein Land mit Kostenwahrheit zum Vorbild beim Klimaschutz, *GAIA- Ecological Perspectives for Science and Society* 3 (2020), 147.

24 Vgl. *Frank/Stadelmann/Torgler*, *Higher Turnout Increases Incumbency Advantages: Evidence from Mayoral Elections*, *Economics & Politics* 35 (2023), 529.

für Politik: Einmal erlangte Positionen verschaffen strukturelle Vorteile gegenüber bestehenden und zukünftigen Wettbewerbern, die Amtsinhaber für sich ausnutzen können.

Hinzu kommt, dass der politische Markt in vielerlei Hinsicht schwer bestreitbar ist. Es bestehen formelle und informelle Eintrittsbarrieren, die den Wettbewerb einschränken: Wohnsitz- oder Staatsbürgerschaftserfordernisse, Kampagnenkosten, oder rechtliche Hürden wie Sperrklauseln²⁵ begrenzen die Zahl der effektiven Wettbewerber und damit der Anbieter am Markt für Politik. Auch die hohe Bedeutung reputationsspezifischer Faktoren, wie etwa lokales Vertrauenskapital oder Bekanntheitsgrad, stellen zwar für sich ein Qualitätskriterium dar, erhöhen aber natürlich die Markteintrittskosten für politische Neueinsteiger: Neue Wettbewerber am politischen Markt haben es schwerer, die Bürger zu überzeugen, dass sie vertrauenswürdig sind und im Vergleich zu gewöhnlichen Märkten sind Testphasen bei gewählten Politikern nicht vorgesehen und es gibt keine „Rückgabemöglichkeit“. Diese Mechanismen führen dazu, dass der Wettbewerb zwischen Parteien und Kandidaten oft begrenzt bleibt.²⁶ Die Folge des beschränkten Wettbewerbs ist ein gewisses Versagen des Marktes für Politik, das sich durch systematische Abweichungen zwischen den Präferenzen der Bürger und den Entscheidungen ihrer politischen Repräsentanten zeigt.

Auf Gütermärkten werden Monopole durch Marktöffnung, Kartellrecht und die Garantie von Eigentums-, Ein- und Austrittsfreiheit bekämpft. Auf dem Politikmarkt bedürfte es analoger institutioneller Mechanismen, um Machtkonzentration zu begrenzen. Mehr Opposition allein reicht aber nicht aus, denn die Anreize der Opposition, konstruktive Alternativen zu präsentieren, sind schwach. Macht die Opposition gute Vorschläge, kann die Regierung diese übernehmen, ohne dass die Urhebererschaft den Wählern klar wird, da diese in der Regel nicht perfekt informiert sind. Daher braucht der Politikmarkt zwei komplementäre Formen des Wettbewerbs: vertikale Konkurrenz zwischen Parteien und politischen Akteuren innerhalb eines föderalen Systems

25 Sperrklauseln werden häufig damit begründet, dass sie die Stabilität von Regierungen erhöhen, weil sie eine Zersplitterung des Parteiensystems verhindern. Diese vermeintliche „Stabilitätssteigerung“ ist jedoch gerade die Folge einer Reduktion des politischen Wettbewerbs. Zudem zeigen Beispiele aus Ländern ohne explizite Sperrklauseln, dass auch dort stabile – oft minderheitsgestützte – Regierungen möglich sind.

26 Vgl. *Eichenberger/Funk*, The deregulation of the political process: Towards an international market for good politics, in: Brennan/Eusepi (Hg), *The Economics of Ethics and the Ethics of Economics* (2009) 131.

sowie horizontale Konkurrenz zwischen Gebietskörperschaften.²⁷ Insofern erfüllt Föderalismus eine doppelte Funktion: Er diszipliniert Amtsinhaber durch Vergleich und Exit-Möglichkeiten und schafft zugleich institutionelle Rahmenbedingungen, die den Eintritt neuer politischer Anbieter erleichtern.

3. *Asymmetrische Information – rationale Unwissenheit und fehlende Zurechenbarkeit*

Politische Entscheidungsprozesse sind in besonderem Maße von asymmetrischer Information geprägt. Wähler sehen meist nur das beobachtbare politische Ergebnis, nicht aber die alternativen Angebote oder Handlungsoptionen der konkurrierenden politischen Akteure. Sie beobachten zwar die tatsächliche Außen- oder Steuerpolitik, nicht jedoch die möglichen Alternativen, die im politischen Prozess verworfen wurden. In gewöhnlichen Märkten können Konsumenten zwischen verschiedenen Anbietern wählen, Produkte vergleichen und Qualität selbst erfahren, etwa durch eine Testfahrt mehrerer Automobilmodelle vor dem Automobilkauf, womit Informationsasymmetrien teilweise abgebaut werden. In der Politik fehlt ein solcher Mechanismus: Bürger können politische Maßnahmen nicht wirklich „testen“, und politische Leistungen lassen sich kaum wieder zurückgeben oder unmittelbar vergleichen, insbesondere nicht zwischen großen politischen Gebilden, wie beispielsweise der EU und der USA.

Zudem ist die Zurechnung politischer Verantwortung schwierig. Politische Ergebnisse sind das Resultat komplexer kollektiver Entscheidungsprozesse. Es ist für Bürger kaum nachvollziehbar, wer im politischen System wofür verantwortlich ist – Parlament, Regierung, Verwaltung, Koalition oder einzelne Politiker. Politische Leistungen sind somit oft Gemeinschaftsprodukte, deren Qualität und Alternativen schwer zu bewerten sind.

Ein weiteres Informationsproblem besteht auf der Ebene zwischen Politik und Verwaltung. Politiker können die Bürokratie nur unvollständig kontrollieren. Verwaltungsorganisationen verfolgen häufig eigene Ziele – etwa Budgetmaximierung oder Statusinteressen – die nicht notwendigerweise mit den deklarierten politischen Zielen übereinstimmen.²⁸ Damit entstehen weitere Prinzipal-Agenten-Probleme,

27 Vgl. Vanberg, *Competitive federalism, individual autonomy, and citizen sovereignty*, *Kyklos* 77 (2024), 1048.

28 Vgl. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (1971).

bei denen Informationsvorsprünge der Bürokratie zu ineffizienten Entscheidungen führen.

Das Problem der Informationsasymmetrie wird in der Politik zusätzlich durch rationale Ignoranz seitens der Bürger verschärft. Da die Wahrscheinlichkeit, dass eine einzelne Stimme wahlentscheidend ist, äußerst gering ist, haben Bürger nur geringe Anreize, sich umfassend über politische Programme zu informieren. Der Erwerb politischer Information ist kostspielig, und der individuelle Nutzen aus dieser „Investition“ ist gering. Es ist daher rational, uninformiert zu bleiben. Auch deshalb verhalten sich Wähler häufig expressiv. Sie äußern dann politische Präferenzen, die emotional oder identitätsstiftend sind, ohne auf deren tatsächliche Konsequenzen zu achten.²⁹ Das ist rational, denn ein einzelner Bürger ist nicht entscheidend bei kollektiven Entscheidungen. Insofern besteht das Phänomen rationaler Irrationalität:³⁰ Da politische Fehlüberzeugungen für den Einzelnen kaum Kosten verursachen, können Wähler Überzeugungen beibehalten, die objektiv falsch oder inkonsistent sind. In normalen Märkten hingegen werden Fehleinschätzungen direkt durch eigene Verluste sanktioniert, sodass Information dort unmittelbaren ökonomischen Wert hat.

Schließlich treten erhebliche Organisationsasymmetrien zwischen Interessengruppen auf. Kleine, gut organisierte Produzenten- oder Berufsgruppen verfügen über deutliche Informations- und Mobilisierungsvorteile gegenüber großen, diffusen Gruppen von Steuerzahlern oder Konsumenten.³¹ Politiker kennen die Präferenzen der gut organisierten besser, weil diese aktiv kommunizieren, gezielt Einfluss nehmen und politische Leistungen besser zurechnen können. Dadurch entsteht eine asymmetrische Vertretung der Politik: Sie reagiert stärker auf die Interessen der kleinen, organisierten Gruppen als auf jene der breiten Mehrheit. Das Resultat sind Politikverzerrungen, Rent-Seeking und klientelistische Maßnahmen, während breitenwirksame, aber schwer zurechenbare öffentliche Güter wie Rechtsstaatlichkeit, Wettbewerbsförderung oder allgemeine Infrastruktur in der Politik unterproduziert werden.

29 Vgl. *Brennan/Lomasky*, *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference* (1997).

30 Vgl. *Caplan*, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies* (2007).

31 Vgl. *Olson*, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (1965).

Ohne geeignete Gegeninstitutionen führen diese Informationsasymmetrien zu systematischem Politikversagen. Föderalismus kann hier korrigierend wirken: Durch die Möglichkeit, politische Entscheidungen und Leistungen zwischen Gemeinden und Regionen zu vergleichen, erhalten Bürger bessere Informationsgrundlagen. Mehrere Politikebenen im Föderalismus erlauben erst bessere Information und implizieren damit Informationskosten, doch rentiert sich die Information für die Bürger, da sie privat davon profitieren können. Föderale Strukturen erhöhen Transparenz, schaffen Lernprozesse durch Vergleiche und stärken damit die Verantwortlichkeit politischer Akteure.

Tabelle 1: Analogie zwischen Marktversagen und Politikversagen

Kategorie	Mechanismus auf Gütermärkten	Analoger Mechanismus auf dem Markt für Politik	Folge / Problem	Institutionelle Gegenstrategie
Externalitäten	Individuelle Handlungen verursachen Kosten oder Nutzen für Dritte (zB Umweltverschmutzung).	Politische Entscheidungen erzeugen Umverteilungs-, Steuer-, Standort-Externalitäten; Mehrheitsentscheidungen externalisieren Kosten auf Minderheiten.	Verzerrte kollektive Entscheidungen; mangelnde Deckungsgleichheit von Nutzern, Zahlern und Entscheidern.	<i>Internalisierung politischer Externalitäten</i> durch institutionelle Kongruenz, Dezentralisierung, klare Finanzverantwortung.
Marktmacht	Marktherrschende Anbieter begrenzen Wettbewerb und führen zu Ineffizienzen.	Amtsinhaber, Parteien oder Bürokratien verfügen über Machtmonopole und am politischen Markt herrschen hohe Eintrittsbarrieren.	Machtkonzentration, geringe Bestreitbarkeit, Verzerrung zugunsten der Regierenden.	<i>Begrenzung politischer Marktmacht</i> durch Wettbewerb: föderalen und parteipolitischen Wettbewerb, offene Kandidatenmärkte.

Asymmetrische Information	Unterschiedliche Information von Marktteilnehmern über Qualität/Preis.	Politiker und Bürokratien verfügen über Informationsvorsprünge gegenüber Bürgern; rationale Ignoranz und Organisationsasymmetrien.	Fehlsteuerungen, Rent-Seeking, Klientelismus, geringe Zurechenbarkeit.	<i>Reduktion von Informationsasymmetrien</i> durch Transparenz, Benchmarking, Yardstick-Wettbewerb.
----------------------------------	--	--	--	---

C) Vom rationalen Individuum zum kollektiven Versagen

Entscheidend für das Verständnis von Marktversagen am Markt für Politik ist ein Aggregationsschritt: Aus individuell rationalem Verhalten von Bürgern, Politikern und Verwaltungsbeamten – also aus Nutzen-, Stimmen- und Budget- oder Karrieremaximierung – kann sich kollektive Ineffizienz ergeben.

Genau wie auf Gütermärkten aufgrund von Externalitäten, Marktmacht und asymmetrischer Information Marktversagen entsteht, tritt Versagen auch auf dem politischen Markt auf. In diesem Fall handelt es sich um Marktversagen am Markt für Politik, kurz: Politikversagen. Tabelle 1 stellt die Analogie zwischen Marktversagen und Politikversagen dar.

Diese Analogie rechtfertigt es, die ökonomische Analyse von Marktversagen auf den Politikbereich zu übertragen. Die Instrumente der modernen Ökonomik lassen sich nutzen, um die Ursachen von Politikversagen zu verstehen. Ebenso lassen sich analoge „Therapieprinzipien“ formulieren: die Internalisierung politischer Externalitäten, die Begrenzung politischer Marktmacht und die Reduktion von Informationsasymmetrien. Wenn Politik ein Markt ist, auf dem Externalitäten, Marktmacht und Informationsmängel besonders hartnäckig auftreten, müssen institutionelle Arrangements so gestaltet sein, dass sie (a) Externalitäten reduzieren, (b) Marktmacht begrenzen und (c) Informationsasymmetrien abbauen.

III. Föderalismus als Institution zur Reduktion von Politikversagen

A) Ausgangslage und Grundprinzip

In der Sprache der Prinzipal-Agenten-Theorie sind die Bürger die Prinzipale, die Regierung ihr Agent. Verfassungsdesign muss daher eine Balance schaffen zwischen der Ermächtigung zur Bereitstellung kollektiver Güter und der Begrenzung von politischer Macht, um Machtmissbrauch zu vermeiden.³² Föderalismus trägt zu dieser Balance bei. Er erzeugt horizontalen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften, also das politische Pendant zu Marktwettbewerb, und stärkt die Exit- und Voice-Optionen der Bürger.³³

Föderalismus beruht auf zwei zentralen Triebachsen:³⁴ institutioneller Kongruenz – also der Deckungsgleichheit von Nutzern, Zahlern und Entscheidern – sowie Disziplinierung durch Widerspruch und Abwanderung. Ein grundlegender theoretischer Bezugspunkt aus ökonomischer Sicht ist das Tiebout-Modell.³⁵ Es geht davon aus, dass Bürger unterschiedliche Präferenzen für öffentliche Güter haben und sich frei zwischen vielen lokalen Gebietskörperschaften bewegen können („voting by feet“). Unter vollständiger Information und Mobilität führt diese Selbstselektion zu einer wohlfahrtsoptimalen Allokation öffentlicher Güter. Das Modell illustriert, wie Spezialisierung und Wettbewerb zwischen Gemeinden Effizienz fördern. Daran anlehnend formulierte *Wallace E. Oates* das Dezentralisierungstheorem:³⁶ Wenn lokale Instanzen über ein besseres Wissen über Präferenzen und Bedingungen vor Ort als zentrale Instanzen verfügen und es keine Kostenvorteile zentraler Bereitstellung gibt sowie keine Spillovers bestehen, ist das Wohlfahrtsniveau bei dezentraler Bereitstellung mindestens ebenso hoch – meist höher – als bei zentraler Steuerung.

Kritik am Föderalismus vergleicht häufig reale Systeme mit einem idealisierten Zentralstaat, der als allwissend und wohlwollend ange-

32 Vgl *Buchanan/Tullock*, *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (1965).

33 Vgl *Hirschman*, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (1970).

34 Vgl *Schaltegger/Portmann*, *Fiscal Federalism*, in: Jong-A-Pin/Bjørnskov (Hg), *Elgar Encyclopedia of Public Choice* (2025) 314.

35 Vgl *Tiebout*, *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy* 64 (1956), 416.

36 Vgl *Oates*, *The Theory of Public Utility Pricing*, *American Economic Review* 62 (1972), 134 und zur weiteren Diskussion *ders*, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature* 37 (1999), 1120.

nommen wird. Doch das entspricht einem Nirwana-Ansatz:³⁷ reale, unvollkommene Institutionen werden an einer perfekten, aber unrealistischen Idealordnung gemessen. Politiker sind jedoch keine allwissenden Engel – sie handeln unter Anreizen und Informationsbeschränkungen. Föderalistischer Wettbewerb zwingt sie, Bürgerpräferenzen eher zu berücksichtigen und knappe Mittel effizient einzusetzen. Zugleich generiert er Informationen über Präferenzen und Wirkungen politischer Maßnahmen.

Wenn Politik ein Markt für politische Leistungen ist, auf dem Externalitäten, Marktmacht und Informationsasymmetrien besonders ausgeprägt sind, muss ein tragfähiges Institutionendesign diese drei Marktprobleme der Politik gezielt adressieren. Föderalismus tut dies über drei komplementäre Kanäle: Er trägt zur institutionellen Kongruenz zwischen Nutzern, Zahlern und Entscheidern bei, erhöht Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften und stärkt Information und Teilhabe der Bürger. Diese drei Kanäle tragen zur Reduktion von Politikversagen bei.

B) Kanäle zur Reduktion von Politikversagen: institutionelle Kongruenz, Wettbewerb, Information

1. Institutionelle Kongruenz: Politische Kosten und Nutzen internalisieren

Je stärker Nutzer, Zahler und Entscheider deckungsgleich sind, desto geringer sind politische und fiskalische Externalitäten und desto höher sind Verantwortlichkeit und Effizienz. Gut gestaltete föderale Ordnungen verlagern Aufgaben und Finanzierung näher an die Betroffenen und internalisieren so Kosten und Nutzen, indem sie die relevanten Gruppen räumlich und institutionell zusammenführen.

Fehlt diese institutionelle Kongruenz, entstehen systematische Verzerrungen und Politikversagen. Wenn Nutznießer öffentlicher Leistungen nicht selbst zahlen, führt dies zu überhöhten Leistungsforderungen und fiskalischer Überdehnung. Wenn hingegen Zahler und Entscheider nicht zugleich auch Nutznießer sind, resultiert das Gegenteil, also Unterversorgung, da Zahlende nicht zum Nutzen Dritter aufkommen wollen. Föderalismus kann dieses Problem institutionell mindern, in-

37 Vgl. Demsetz, Information and Efficiency: Another Viewpoint, Journal of Law & Economics 12 (1969), 1.

dem er Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung auf jene Ebene verlagert, wo Nutzen und Kosten unmittelbar erfahrbar sind.

Ein zweiter – oft übersehener – Kongruenzkanal ergibt sich über Kapitalisierungseffekte: Steuern, öffentliche Leistungen und staatliche Schulden spiegeln sich in föderalen Strukturen unter realistischen Bedingungen in den Bodenpreisen wider.³⁸ In dezentralen Systemen belasten lokale öffentliche Schulden deshalb nicht nur zukünftige Generationen, sondern häufig auch die gegenwärtige.³⁹ Höhere öffentliche Verschuldung mindert die Attraktivität eines Standorts, was sich sofort in sinkenden Bodenwerten niederschlägt. Das lässt sich am Beispiel einer Gemeinde illustrieren: Finanziert sie ihre Ausgaben über Schulden, führt dies künftig zu höheren Zins- und Tilgungszahlungen – mit hin zu Leistungskürzungen oder Steuererhöhungen. Beides senkt die Standortattraktivität, reduziert die Nachfrage nach Boden und drückt die Preise. Diese künftigen Belastungen werden am Immobilienmarkt antizipiert, weshalb bereits heute die Bodenpreise sinken. Die Last der lokalen öffentlichen Verschuldung tragen somit – zumindest teilweise – die aktuellen Eigentümer. In föderalen Systemen kann sich dadurch eine Form Ricardianischer Äquivalenz⁴⁰ einstellen: Schulden werden, bei funktionierender Kapitalisierung, nicht allein auf zukünftige Generationen überwälzt.

Damit erweitert das Konzept der institutionellen Kongruenz im Zusammenhang mit Politikversagen die klassische Sicht des fiskalischen Föderalismus: Neben der räumlichen und funktionalen Zuordnung öffentlicher Aufgaben internalisieren auch Marktmechanismen, über Kapitalisierung und Standortwettbewerb, politische Kosten und Nutzen.

38 Vgl. *Stadelmann/Eichenberger*, Public Debts Capitalize into Property Prices: Empirical Evidence for a New Perspective on Debt Incidence, *International Tax and Public Finance* 21 (2014), 498.

39 Vgl. *Eichenberger/Stadelmann*, How Federalism Protects Future Generations from Today's Public Debts, *Review of Law & Economics* 6 (2010), 395.

40 Empirische Evidenz aus der Schweiz bestätigt diesen Mechanismus. Für den Kanton Zürich, der seinen Gemeinden weitreichende Finanzautonomie gewährt, zeigen Analysen, dass höhere Nettoschulden signifikant mit niedrigeren Bodenpreisen korrelieren (vgl. *Stadelmann/Eichenberger*, Public Debts Capitalize into Property Prices: Empirical Evidence for a New Perspective on Debt Incidence, *International Tax and Public Finance* 21 (2014), 498. Entscheidend ist dabei die korrekte Bewertung des Gemeindevermögens – nur Nettoschulden wirken negativ auf Bodenpreise.

2. Wettbewerb fördern: Leviathan begrenzen und Talent mobilisieren

Föderaler Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften diszipliniert eigennützige Regierungen: Bürger „wählen mit den Füßen“,⁴¹ und Vergleiche der Leistungsfähigkeit – sogenannter Yardstick-Wettbewerb⁴² – schaffen Druck zur Effizienzsteigerung. Der Föderalismus begrenzt die Monopolmacht der Regierungen und korrigiert so ein zentrales Marktversagen auf dem Markt für Politik. Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ergänzt den Wettbewerb auf der Angebotsseite, also zwischen politischen Akteuren. Gemeinsam mindern sie politische Marktmacht, verringern politische Renten und fördern politische Innovation.

Kritik am föderalen Wettbewerb argumentiert häufig mit einem vermeintlich „ruinösen Steuerwettbewerb“. Doch diese Einwände beruhen wiederum auf einem Nirwana-Ansatz: Sie vergleichen die reale, unvollkommene Welt mit einem idealisierten Zentralstaat, in dem allwissende und wohlwollende Politiker die optimalen Steuersätze und Leistungen wählen. In der Realität ist die Alternative zu unvollkommener Vielfalt föderaler Systeme nicht wohlgeordnete Einheitlichkeit, sondern Machtkonzentration und bürokratische Intransparenz. Zudem ist die Sorge vor einem Steuerdumping empirisch und theoretisch übertrieben. Oft zeigt sich häufig das Gegenteil: Steuervereinheitlichung kann zu ruinösem Wettbewerb auf anderen Ebenen führen – etwa um Subventionen, Ausnahmeregelungen und Sonderförderungen. Wenn Regierungen Steuerzahler und Unternehmen nicht mehr durch Steuersätze anlocken können, weichen sie auf ineffiziente Instrumente aus, die Ressourcen stärker binden und Ungleichheiten verstärken.

Über klassische Wettbewerbselemente hinaus erlaubt Föderalismus auch eine Öffnung politischer Märkte. Der Abbau von Wohnsitz- oder Staatsbürgerschaftserfordernissen für politische Kandidaturen erlaubt lokale „Politikkartelle“ zu durchbrechen, den Talentpool zu verbreitern und Lerntransfers zwischen Gemeinden und über Länder zu erleichtern.⁴³ Beispiele aus Baden-Württemberg, wo ein erheblicher Anteil der Bürgermeister auswärtig ist, belegen die praktische Umsetzbarkeit solcher Reformen.

41 Je kleiner die Einheiten, desto besser wirkt das „Wählen mit den Füßen“, da die Migrationskosten entsprechend kleiner werden, wenn beispielsweise nur der Wohnort, nicht aber auch der Arbeitsort, aufgrund besserer Leistungen in der Nachbargemeinde gewechselt wird.

42 Vgl. Besley/Case, Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85 (1995), 25.

43 Vgl. Eichenberger/Funk, Deregulation.

3. *Information stärken: Zurechenbarkeit und Lernfähigkeit erhöhen*

Bürger, Politiker und Verwaltung stehen in einem komplexen Geflecht von Prinzipal-Agent-Beziehungen, das durch asymmetrische Information geprägt ist. Politiker kennen die Präferenzen der Bürger nur unvollständig und müssten Aufwand betreiben, um diese zu ermitteln; umgekehrt entstehen Bürgern Informationskosten, wenn sie politische Leistungen bewerten wollen. Der Föderalismus beeinflusst die Informationskosten und erhöht den Nutzen politischer Information für die Bürger: Er vervielfacht beobachtbare Politiken und schafft Vergleichsmöglichkeiten. Wichtiger noch ist, dass Dezentralisierung politische Information für jeden einzelnen Bürger privat nützlicher macht: Bürger können anhand unterschiedlicher Steuer- und Leistungsbündel besser beurteilen, welche Gebietskörperschaft ihren Präferenzen entspricht. Das erhöht den Informationsnutzen. Dadurch wiederum reduziert sich rationale Unwissenheit und die Zurechenbarkeit politischer Leistungen wird erhöht. Politiker in dezentralen Einheiten sind zudem oft näher an den Bürgern und auf spezifische Leistungen spezialisiert, was ihre Responsivität stärkt. Diese Idee, dass lokale Regierungen die Präferenzen der Bevölkerung besser kennen, bildet unter anderem ein Kernargument des fiskalischen Föderalismus.

Empirisch zeigt sich, dass Dezentralisierung politische Teilhabe und Wissen erhöht und damit die Kontrollfähigkeit der Bürger stärkt.⁴⁴ Wähler können die Leistungen ihrer Amtsträger zudem mit jenen vergleichbarer Gebietskörperschaften abgleichen. Diese Möglichkeit des Yardstick-Wettbewerbs ermöglicht es, ineffiziente Politiker zu identifizieren und abzuwählen. Dazu müssen die Verantwortlichkeiten klar erkennbar sein, um sowohl „blame shifting“ bei selbstverschuldeten Verfehlungen, die anderen Politikebenen zugeschrieben werden, als auch „credit claiming“ für von anderen erbrachte Leistungen durch politische Entscheidungsträger so weit wie möglich zu reduzieren. Studien zeigen, dass Bürgermeister mit starken Wiederwahlenreizen erfolgreiche Politiken anderer Gemeinden imitieren. Voraussetzung ist allerdings die Existenz hinreichend ähnlicher Vergleichseinheiten.⁴⁵ Ein weiterer zentraler Mechanismus zur Reduktion von Informationsasymmetrien ist der „Laboratory Federalism“: Dezentrale Einheiten können politische Inno-

44 Vgl. *Benz/Stutzer*, Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland, *Public Choice* 119 (2004), 31.

45 Vgl. *Bordignon/Manasse/Tabellini*, Optimal Regional Redistribution under Asymmetric Information, *American Economic Review* 91 (2001), 709 sowie *Allers*, Yardstick Competition, Fiscal Disparities, and Equalization, *Economics Letters* 117 (2012), 4.

vationen parallel erproben und voneinander lernen. In Zentralstaaten ist hingegen das Lernen durch Einheitlichkeit und Koordinationskosten eingeschränkt. Föderale Systeme ermöglichen damit eine „experimentelle Politik“, in der erfolgreiche Lösungen nachgeahmt und ineffiziente verworfen werden. Wie immer kann es bei Innovation zu Trittbrettfahrerverhalten kommen: Einige Gebietskörperschaften profitieren von den „Experimenten“ anderer, ohne selbst die Kosten zu tragen.⁴⁶

C) Einordnung und Implikationen für das Design

Föderalismus ist kein Selbstzweck, sondern ein institutionelles Instrument zur Begrenzung zentraler Fehlanreize auf dem Markt für Politik. Er wirkt über drei Hauptmechanismen – Kongruenz, Wettbewerb und Information – denen spezifische Funktionen bei der Korrektur politischer Externalitäten, politischer Marktmacht und von Informationsasymmetrien zukommen. Diese Mechanismen und ihre Wirkungen sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Über institutionelle Kongruenz, einschließlich der Kapitalisierungslogik, internalisiert Föderalismus politische Kosten und Nutzen. Wettbewerb – sowohl zwischen Gebietskörperschaften als auch auf politischen Märkten – begrenzt Macht und mobilisiert Talent. Information, erhöht durch Yardstick-Wettbewerb, erhöht Zurechenbarkeit und Lernfähigkeit im Föderalismus. Zusammen schaffen sie robuste Anreiz- und Entdeckungsumgebungen, die politische Effizienz erhöhen und damit Politikversagen mindern.

46 *Rose-Ackerman, Risk Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?*, *Journal of Legal Studies* 9 (1980), 593.

Tabelle 2: Föderale Mechanismen zur Reduktion von Politikversagen

Mechanismus des Föderalismus	Ziel / Ökonomisches Problem	Wirkungsweise im politischen Kontext	Erwartete Wirkung auf Politikversagen
1. Institutionelle Kongruenz (Übereinstimmung von Nutzern, Zahlern und Entscheidern)	Internalisierung politischer Externalitäten	Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung werden auf jene Ebene verlagert, wo Kosten und Nutzen unmittelbar spürbar sind; Kapitalisierungseffekte übertragen fiskalische Folgen auf lokale Akteure.	Verringerung von Trittbretthverhalten, verantwortungsvollere Ausgabenpolitik, höhere Effizienz.
2. Politischer Wettbewerb (Standort- und Steuerwettbewerb, politische Konkurrenz)	Begrenzung politischer Marktmacht	Bürger können „mit den Füßen wählen“; Politiker und Gebietskörperschaften konkurrieren um mobile Bürger und Kapital; Vergleichbarkeit erhöht Druck, gute politische Leistungen zu liefern.	Disziplinierung der Regierung, geringere Rentenabschöpfung, effizientere Allokation öffentlicher Mittel.
3. Information, Vergleich und Teilhabe (Yardstick-Wettbewerb, lokale Partizipation)	Abbau von Informationsasymmetrien und rationaler Ignoranz	Vergleich zwischen ähnlichen Jurisdiktionen ermöglicht Leistungsbewertung; lokale Nähe senkt Informationskosten und erhöht Zurechenbarkeit. Nutzen politischer Information steigt.	Bessere Kontrolle von Politikern, erhöhte Transparenz, effektivere Responsivität gegenüber Bürgerpräferenzen.
4. Föderaler Lernmechanismus („Laboratory Federalism“)	Steigerung systemischer Lernfähigkeit und Innovation	Subnationale Einheiten experimentieren parallel mit Politiken; erfolgreiche Lösungen werden übernommen, ineffiziente verworfen.	Höhere politische Innovationsrate, Anpassungsfähigkeit, Robustheit gegenüber Fehlsteuerungen.

Damit föderale Systeme langfristig stabil bleiben, müssen sie sich gegen Tendenzen zur schleichenden Zentralisierung absichern. Subnationale Regierungen haben zwar ein Eigeninteresse an Autonomie⁴⁷, doch finanzielle Transfers von oben können Anreize zur Aufgabe lokaler Souveränität schaffen. Die fortschreitende Globalisierung verstärkt den Bedarf an diesen Mechanismen: Je vernetzter und informationsintensiver Gesellschaften werden, desto wichtiger ist es, Entscheidungskompetenzen dort zu belassen, wo Präferenzen, Wissen und Verantwortung zusammenfallen. Ähnlich dürften Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz den Föderalismus zwar fordern, aber zugleich relevanter machen, wenn es um eine positive Entwicklung der Wohlfahrt der Bürger geht. Eine Weiterentwicklung des Föderalismus bedeutet daher nicht mehr Zentralisierung – vielmehr ist das Gegenteil der Fall.

IV. Herausforderungen für den Föderalismus

A) *Globalisierung als Doppelbewegung*

Die Globalisierung verändert die Rahmenbedingungen föderaler Systeme. Sie senkt Mobilitäts- und Informationskosten und erweitert die ökonomischen Aktionsräume von Individuen, Unternehmen und Regierungen. Für den Föderalismus entsteht daraus eine Doppelbewegung: Einerseits stärkt Globalisierung seine Funktionslogik, andererseits schwächt sie gewisse institutionelle Voraussetzungen für den Föderalismus.⁴⁸

Globalisierung befeuert den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften. Der zunehmende internationale Standortwettbewerb zwischen Ländern, Regionen und Gemeinden erhöht den Leistungsdruck auf politische Entscheidungsträger. Gute Politik diffundiert schneller, Lern- und Imitationschancen nehmen zu. Die politische Marktmacht sinkt aufgrund steigender Exit-Möglichkeiten. Erfolgreiche Regionen benötigen daher eigenständige, bürgernahe und flexible Politik, die auf lokale Präferenzen reagieren kann – und damit mehr Entscheidungskompetenz. Dezentralisierung gewinnt somit an Bedeutung, der Nationalstaat verliert an Bedeutung. Dies wird noch verstärkt, da für den Erfolg von Regionen nicht mehr die Eingliederung in den Natio-

47 Vgl. Qian/Weingast, *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*, *Journal of Economic Perspectives* 11 (1997), 83.

48 Die Argumentation in diesem Abschnitt ist stark angelehnt an *Eichenberger/Kläy/Stadelmann*, *Zukunftstauglicher Föderalismus*.

nalstaat relevant ist, sondern die Einbindung in weltweite Lieferketten. Insofern schwächt die Globalisierung den Nationalstaat, macht aber gleichzeitig die Regionen und auch kleinere Einheiten relevanter.

Gleichzeitig unterminiert Globalisierung zentrale Funktionsbedingungen des Föderalismus. Wenn durch Pendeln, Migration und temporäre Mobilität Nutzer, Zahler und Entscheider auseinanderfallen, nimmt die institutionelle Kongruenz ab. Arbeits- und Wohnort fallen immer häufiger auseinander: Pendler nutzen öffentliche Leistungen an Arbeitsorten, ohne dort politische Mitspracherechte zu haben. Migration erzeugt zusätzliche Spillover, da Ausbildungs-, Wohn- und Erwerbssorte unterschiedlich von ihr betroffen sind. So entstehen neue politische Externalitäten und Koordinationsprobleme, die föderale Systeme ausbalancieren müssen. Eine Zentralisierung löst diese Probleme nicht: Sie vergrößert vielmehr die Informationsasymmetrien und die Distanz zwischen Entscheidern und Betroffenen. Die Herausforderung besteht daher darin, Autonomie und Anpassungsfähigkeit zu erhöhen, ohne kollektive Handlungsfähigkeit einzubüßen – also den Föderalismus so weiterzuentwickeln, dass er in offenen und globalisierten Kontexten weiterhin Kongruenz, Wettbewerb und Zurechenbarkeit sichern kann.

B) Künstliche Intelligenz

Die Verbindung von künstlicher Intelligenz (KI) und Föderalismus ist bisher in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur kaum erörtert worden. Aus ökonomischer Perspektive eröffnet KI jedoch neue Einsichten, wenn man sie in die Logik von Markt- und Politikversagen einordnet. KI senkt die Kosten der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -koordination drastisch. KI macht den Produktionsfaktor „Intelligenz“ deutlich günstiger und damit viel breiter sowie vielfältiger einsetzbar. Allgemeines Wissen ist für alle dank KI besser verfügbar und auch besser anwendbar. Genau hier setzt der Föderalismus an: Er nutzt lokales und regionales menschliches Wissen und schafft Strukturen, in denen dezentrale Akteure allgemeines Wissen effektiv in Kombination mit ihrem lokalen, menschlichen Wissen für ihre Entscheidungen anwenden können.

Erfolgreiche wirtschaftliche, aber auch erfolgreiche politische Ordnungen, beruhen immer auf der Nutzung lokalen Wissens unter Knapp-

heit.⁴⁹ KI erhöht das Angebot an allgemeinem politischen Wissen und Informationen. Allgemeine Informationen und allgemeine Zusammenhänge können schneller in lokale Entscheidungen integriert werden. So stärkt KI die dezentrale Entscheidungsfähigkeit, sofern die institutionelle Architektur den Wissensfluss offen hält. Hingegen wären bei zentralen Entscheidungen weiterhin die spezifischen und unterschiedlichen Informationen auf lokaler Ebene von Nöten, die jedoch zentral nicht vorliegen und auch durch KI nicht bereitgestellt werden, denn lokale Informationen und lokales Wissen entstehen unter lokalen Bedingungen und sind durch menschliche Akteure mitgeprägt.

Aus Bürgersicht macht KI föderale Vergleiche präziser. Durch automatisierte Datenerhebung, Textanalyse und Sensorik werden implizite Preise und Qualitäten öffentlicher Leistungen zwischen Gemeinden und Regionen besser vergleichbar. Das intensiviert Yardstick-Wettbewerb und reduziert Informationsasymmetrien. KI-gestützte Transparenz erhöht damit Zurechenbarkeit und institutionelle Kongruenz zwischen Nutzern, Zahlern und Entscheidern. Denkbar ist auch, dass KI experimentelles Lernen erleichtert. Föderale Systeme können Policy-Experimente gezielter und kostengünstiger durchführen. KI stärkt somit jenen Entdeckungswettbewerb, der Föderalismus normativ attraktiv macht.

Schließlich dürfte KI die Handlungsfähigkeit kleiner Einheiten erhöhen: Viele Koordinationsprobleme bestehen aus vernetzten, aber lokal lösbaren Teilproblemen – etwa Verkehrssteuerung, Rettungsdienste oder Sozialhilfe. KI dürfte bald helfen, diese Interdependenzen besser auf lokaler Ebene zu identifizieren. Damit wird Dezentralisierung bei gleichzeitiger Politikkoordination viel einfacher, nicht schwieriger.

Gleichzeitig gilt: KI kann auch auf zentraler Ebene eingesetzt werden. Nationale Regierungen erhalten dadurch einen besseren Überblick über das, was in der Vergangenheit geschah. Doch aktuelle Präferenzen, Bedürfnisse und Probleme auf lokaler und regionaler Ebene bleiben der Zentralregierung verborgen. KI ersetzt daher keine Dezentralisierung, sondern macht sie leistungsfähiger und transparenter. Aus einer Sicht von Politikversagen am Markt für Politik stärkt KI somit die Funktionslogik des Föderalismus – indem sie Informationsasymmetrien reduziert, institutionelle Kongruenz fördert und politischen Wettbewerb datenbasiert schärft.

49 Vgl. Hayek, *The Use of Knowledge in Society*, *American Economic Review* 35 (1945), 519.

V. Schlussfolgerungen

Föderalismus ist eine hochaktuelle Antwort auf die strukturellen Probleme politischer Entscheidungsprozesse, die zu Politikversagen führen. Aus ökonomischer Sicht lässt er sich als Institution verstehen, die Marktversagen auf dem Markt für Politik korrigiert: Er reduziert Externalitäten durch eine Förderung institutioneller Kongruenz, begrenzt politische Marktmacht durch Wettbewerb und mindert Informationsasymmetrien durch Vergleich und Teilhabe. Damit stellt Föderalismus nicht bloß eine Verwaltungsform dar, sondern einen Mechanismus zur Sicherung rationaler, verantwortlicher und lernfähiger Politik und trägt zur Reduktion von Politikversagen bei.

Die Globalisierung und die technologische Transformation durch künstliche Intelligenz verändern die Rahmenbedingungen, unter denen die Mechanismen des Föderalismus wirken. Globalisierung intensiviert den Wettbewerb und erhöht die Bedeutung lokaler Anpassungsfähigkeit, unterminiert jedoch zugleich institutionelle Kongruenz, weil Mobilität und räumliche Entkopplung von Nutzer-, Zahler- und Entscheidergruppen zunehmen. Künstliche Intelligenz wiederum senkt die Kosten von Information und Koordination und eröffnet neue Möglichkeiten zur Leistungsbewertung, Transparenz und Partizipation – sie stärkt somit Elemente des föderalen Lern- und Entdeckungswettbewerbs.

Beide Entwicklungen zeigen: Der Föderalismus wird in einer global vernetzten, datenintensiven Welt nicht obsolet, sondern notwendiger. Die Relevanz des Nationalstaats dürfte hingegen stark abnehmen. Die Herausforderung liegt darin, die Prinzipien des Föderalismus – Dezentralisierung, Autonomie, Wettbewerb, Zurechenbarkeit – institutionell weiter zu verankern. Künftige Reformen sollten auf drei Ebenen ansetzen. Erstens durch echte Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung, um politische Externalitäten zu begrenzen. Zweitens durch eine Erweiterung von Vergleichs- und Informationsinstrumenten, um KI-gestützte Transparenz produktiv zu nutzen. Drittens gilt es eine Öffnung der politischen Märkte zu erzielen, um Talente, Ideen und Innovationen über Gebietsgrenzen hinweg zu mobilisieren. Ein zukunftsfähiger Föderalismus verbindet dementsprechend ökonomische mit politischer Effizienz.



Einstellungen zum Föderalismus in Österreich. Wirtschaft, Identität und Parteipräferenz als Erklärungsfaktoren

I. Einleitung¹

Moderne europäische Demokratien funktionieren als Mehrebenensysteme. Politische Entscheidungen, die das tägliche Leben der Bürger:innen beeinflussen, werden auf regionaler, nationaler und auch auf europäischer Ebene getroffen. Ein stabiles politisches System hängt davon ab, dass die Bevölkerung alle Ebenen der Politik unterstützt.²

Die politikwissenschaftliche Forschung beschäftigt sich jedoch fast ausschließlich mit Einstellungen gegenüber der nationalen Ebene³ – und zunehmend auch gegenüber der EU-Ebene⁴. Die regionale Ebene und die Analyse von Einstellungen zum Föderalismus wurden bisher erstaunlich wenig untersucht.⁵

Dieser Befund gilt auch für den Bundestaat Österreich. Insgesamt hat die Ausgestaltung des heimischen Föderalismus seit der Gründung der Zweiten Republik nach dem Zweiten Weltkrieg eine be-

-
- 1 Katrin Praprotnik bedankt sich ausdrücklich bei Flooh Perlot für die Mitarbeit an einer früheren Version dieses Beitrags.
 - 2 Almond/Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (1963); Inglehart, *How Solid is Mass Support for Democracy - And How Can We Measure It?*, PS: Political Science and Politics 2003, 51; Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (1999).
 - 3 Armingeon/Guthmann, *Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007-2011*, *European Journal of Political Research* 2014, 423; Anderson et al, *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy* (2005).
 - 4 Kuhn, *Experiencing European Integration: Transnational Lives and European Identity* (2015); Ejrnaes/Jensen, *Divided but united: explaining nested public support for European integration*. *West European Politics* 2019, 1390; Vasilopoulou/Talving, *Opportunity or threat? Public attitudes towards EU freedom of movement*, *Journal of European Public Policy* 2018, 805.
 - 5 Siehe dazu allerdings Henderson et al, *Reflections on the 'Devolution Paradox': A Comparative Examination of Multilevel Citizenship*, *Regional Studies* 2013, 303; Henderson et al, *National Identity or National Interest? Scottish, English and Welsh Attitudes to the Constitutional Debate*, *The Political Quarterly* 2015, 265.

merkenwerte Stabilität aufgewiesen.⁶ Bereits Artikel 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes legt fest, dass Österreich ein Bundesstaat aus neun Bundesländern ist. In Artikel 15 wird darüber hinaus verankert, dass alle Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich der Bundesebene zugewiesen sind, von den Ländern geregelt werden können. In der Praxis ist diese formale Zuständigkeit jedoch deutlich eingeschränkt, da die Verfassung der Bundesebene zahlreiche Kompetenzen zuschreibt. Grundsätzlich lassen sich vier Arten der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern unterscheiden, und nur in einem Fall verfügen die Länder über die volle Freiheit, eigene Gesetze zu erlassen und umzusetzen. In den meisten Bereichen sind sie verpflichtet, Bundesgesetze umzusetzen oder innerhalb eines bundesrechtlichen Rahmens zu agieren, der ihre Autonomie begrenzt. Auch ihre Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung ist eingeschränkt: Der Bundesrat, die zweite Kammer des Parlaments, ist der ersten Kammer, dem Nationalrat, nicht gleichgestellt. Sein Vetorecht beschränkt sich weitgehend auf Fälle, in denen Bundesgesetze die bestehenden Rechte der Länder verändern würden; darüber hinaus kann er lediglich Entscheidungen verzögern. Zudem werden seine Mitglieder von den Landtagen entsandt und somit nicht direkt vom Volk gewählt. Zur Einordnung des österreichischen Föderalismus im internationalen Vergleich eignet sich der Regional Authority Index (RAI).⁷ Dieser Index erfasst die Autorität der Regionen hinsichtlich der Möglichkeiten der Selbstbestimmung über die eigene Bevölkerung und der Mitbestimmung bei bundesstaatlichen Entscheidungen. Mit einem RAI von 23 im Jahr 2018 liegt Österreich auf Platz 5 von 28 europäischen Ländern, zwischen Frankreich (RAI ~22) und Italien (RAI ~26). Deutschland führt die Rangliste mit einem RAI von rund 38 an, während Malta mit einem RAI von null das am stärksten zentralisierte Land darstellt. Unter allen 95 analysierten Einheits- und Bundesstaaten belegt Österreich den 13. Rang.⁸

Die formale Struktur und die internationale Klassifikation spiegeln jedoch nur einen Teil der politischen Realität und damit der Bedeutung der Landesebene in Österreich wider.⁹ Die Macht der Länder stützt sich stark auf das Parteiensystem. In Österreich existieren nur wenige

6 *Watts*, Comparing Federal Political Systems, in: Gagnon/Müller (Hg), Understanding Federalism and Federation (2008) 17.

7 *Marks/Hooghe/Schakel*, Measuring Regional Authority, Regional & Federal Studies 2008, 111 (115).

8 *Shair-Rosenfield et al*, Language difference and regional authority, Regional and Federal Studies 2021, 73; *Hooghe et al*, Measuring Regional Authority (2016) xiv, 687.

9 *Karlhofer*, Austria: Federal Politics within and beyond the Constitutiona Frame, in: Karlhofer/Pallaver (Hg), Federal Power-Sharing in Europe (2017) 12.

regionale Parteien, während die großen bundesweiten Parteien auch die politische Landschaft der Bundesländer dominieren. Ende 2025 gehören alle neun Landeshauptleute den drei auch bundesweit großen Parteien FPÖ, ÖVP und SPÖ an. Insbesondere die Landeshauptleute selbst sind wichtige Akteure innerhalb ihrer Parteiorganisationen. Obwohl ihre formale Macht begrenzt ist, gelten sie als zentrale Akteure der Regionalpolitik. Sie prägen Wahlentscheidungen, genießen hohes Vertrauen in der Bevölkerung und werden sogar als „Landesvater“ oder „Landesmutter“ ihrer Regionen bezeichnet.¹⁰ Gemeinsam bilden sie die Landeshauptleutekonferenz, ein informelles Forum ohne rechtliche Grundlage, dessen Einfluss vor allem symbolischer Natur ist, das aber dennoch politische Entscheidungen auf regionaler und nationaler Ebene prägen kann.¹¹

Der vorliegende Beitrag möchte die Forschungslücke rund um die Einstellungen der Bevölkerung hinsichtlich des politischen Mehrebenensystems schließen und damit der politischen Bedeutung der Bundesländer Rechnung tragen. Die leitende Forschungsfrage fragt nach den Faktoren, die die öffentliche Unterstützung für den Föderalismus erklären. Auf Basis der Literatur zu Demokratiezufriedenheit¹² und EU-Einstellungen¹³ werden wirtschaftliche, identitätsbezogene *und* parteipolitische Argumente – ein Ansatz, der über bisherige eher deskriptive Studien hinausgeht¹⁴ – berücksichtigt.

II. Erwartungen über die Einstellungen zum Föderalismus

Wie bilden sich Bürger:innen ihre Meinung zum politischen Mehrebenensystem? Die folgende theoretische Argumentation basiert auf einem Verständnis von Bürger:innen als „leidenschaftliche Ökonomen“

10 *Dachs*, Parteien und Wahlen in Österreichs Bundesländern – Eine Zusammenschau, in: ders (Hg), Parteien und Wahlen in Österreichs Bundesländern - Eine Zusammenschau 1945-1991 (1992), 625; APA/OGM, Index of Trust: Governors. Different states and years, 2019; ISA/SORA, Exit polls for several state elections conducted for the ORF, different states an years, 2019.

11 *Bußjäger/Schramek*, Föderalismus und Verfassung, in: Hermann et al (Hg), regional.national.föderal. Zur Beziehung politischer Ebenen in Österreich (2020) 29 (37).

12 *Daoust/Nadeau*, Context matters: Economics, politics and satisfaction with democracy, Electoral Studies 2020, 102.

13 *Hooghe/Marks*, Calculation, Community and Cues. Public Opinion on European Integration, European Union Politics 2005, 419.

14 *Kincaid/Cole*, Citizen Attitudes Toward Issues of Federalism in Canada, Mexico, and the United States, Publius: The Journal of Federalism 2011, 53; *Henderson et al*, Regional Studies 2013, 265.

(übersetzt von der Autorin).¹⁵ Je nach Situation handeln sie mal rationaler, mal weniger rational. Diese Sichtweise lässt sich bis zu *Webers*¹⁶ Unterscheidung zwischen zweckrationalem und wertrationalem Handeln zurückverfolgen. Sie widerspricht der Annahme, dass Entscheidungsprozesse entweder nur auf rationalen Kosten-Nutzen-Abwägungen¹⁷ oder ausschließlich auf Gewohnheiten¹⁸ beruhen. Beide Strategien existieren und ergänzen sich, anstatt zu konkurrieren.

A) *Ökonomisches Argument*

Eine stetig wachsende Literatur beschäftigt sich mit der Unterstützung demokratischer Systeme durch die Bevölkerung. Innerhalb dieser Forschung herrscht weitgehend Konsens darüber, dass die Wirtschaft eine zentrale Rolle spielt: Eine gute wirtschaftliche Entwicklung ist mit höherer Unterstützung für die Demokratie verbunden.¹⁹ Einige Studien legen nahe, dass wohlhabendere Demokratien stabiler sind als ärmere²⁰, andere sprechen sogar von einem Kausalzusammenhang, wonach eine wachsende Wirtschaft die Wahrscheinlichkeit eines funktionierenden demokratischen Systems erhöht²¹.

In unserem Kontext interessieren wir uns im Folgenden weniger für diese Debatte, sondern eher für die zentrale Rolle der Wirtschaft bei der Erklärung der öffentlichen Unterstützung eines politischen Systems. Jüngere Studien unterstreichen die Bedeutung ökonomischer Faktoren sogar noch: *Armingeon* und *Guthmann*²² analysierten Umfragedaten aus 26 EU-Ländern zwischen 2007 und 2011 und kamen zu

15 *Van Zomeren/Leach/Spears*, Protesters as “Passionate Economists”: A Dynamic Dual Pathway Model of Approach Coping With Collective Disadvantage, *Personality and Social Psychology Review* 2012, 180.

16 *Webers*, Grundriß der Sozialökonomie III. Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft (1922).

17 *Hahn/Hollis*, *Philosophy and Economic Theory* (1979).

18 Channel choice: Citizens’ channel behavior and public service channel strateg.

19 *Kitschelt*, The Formation of Party Systems in East Central Europe, *Politics and Society* 1992, 7; *Przeworski*, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (1991); jedoch *Evans/Whitefield*, The Politics and Economics of Democratic Commitment: Support for Democracy in Transition Societies, *British Journal of Political Science* 1995, 485.

20 *Przeworski/Limongi*, *Modernization: Theories and Facts*, *World Politics* 1997, 155; *Przeworski et al*, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (2000).

21 *Boix/Stokes*, Endogenous Democratization. *World Politics* 2003, 517; *Epstein et al*, Democratic Transitions, *American Journal of Political Science* 2006, 551.

22 *Armingeon/Guthmann*, *European Journal of Political Research* 2014.

dem Schluss, dass in dieser Phase wirtschaftlicher Abschwächung auch die Zufriedenheit mit der Demokratie erheblich gesunken ist. Ähnlich zeigte *Anderson*²³ anhand von Umfragen in 35 Ländern weltweit denselben Effekt. Interessanterweise spielt dabei auch die individuelle Einkommenssituation eine Rolle: Personen mit höherem Einkommen neigen eher dazu, ein demokratisches System zu unterstützen.²⁴ Auch *Daoust/Nadeau*²⁵ bestätigten, dass makroökonomische Entwicklungen und individuelle Wirtschaftswahrnehmungen die Bewertung der Demokratie beeinflussen.

Auf Basis dieser Literatur haben auch Forschende, die die Unterstützung zur Europäischen Union oder der regionalen Ebene im Blick haben, den ökonomischen Ansatz berücksichtigt. Studien verglichen makroökonomische Daten mit EU-Einstellungen und kamen zu dem Ergebnis, dass Länder, die von der EU profitieren, positiver eingestellt sind.²⁶ Ausgehend von der Arbeit *Ingleharts*²⁷, testeten darauffolgende Studien diesen Zusammenhang auch auf individueller Ebene. Die Ergebnisse zeigen, dass Menschen mit mehr Ressourcen – wie Bildung oder Einkommen – eher pro-europäisch eingestellt sind.²⁸ *Henderson et al*²⁹ konnten wahrgenommene regionale Wohlstandsunterschiede mit föderalistischen Einstellungen verknüpfen. Personen, die ihre Region als wohlhabender im Vergleich zu anderen Regionen wahrnehmen, sind weniger geneigt, eine einheitliche Politik oder interregionale Solidarität zu unterstützen.

23 *Andersen*, Support for democracy in cross-national perspective: The detrimental effect of economic inequality, *Research in Social Stratification and Mobility* 2012, 389.

24 Siehe auch *Andersen/Fetner*, Economic Inequality and Intolerance: Attitudes toward Homosexuality in 35 Democracies, *American Journal of Political Science* 2008, 942.

25 *Daoust/Nadeau*, *Electoral Studies* 2020.

26 *Eichenberg/Dalton*, Europeans and the European Community: the dynamics of public support for European integration. *International Organization* 1993, 507; *Anderson/Kaltenthaler*, The Dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973-93, *European Journal of International Relations* 1996, 175; *Carrubba*, Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?, *The Journal of Politics* 1997, 469.

27 *Inglehart*, Cognitive Mobilization and European Identity, *Comparative Politics* 1970, 45.

28 *Gabel/Palmer*, Understanding variation in public support for European integration, *European Journal of Political Research* 1995, 3; *Lubbers/Scheepers*, Divergent trends of euroscepticism in countries and regions of the European Union, *European Journal of Political Research* 2010, 787; *Hakhverdian et al*, Euroscepticism and education: A longitudinal study of 12 EU member states, 1973-2010, *European Union Politics* 2013, 522; *Vasilopoulou/Talving*, *Journal of European Public Policy* 2018, 805.

29 *Henderson et al*, *Regional Studies* 2013, 303.

Daher kann die erste Hypothese dieses Beitrags wie folgt formuliert werden: Die Unterstützung für Föderalismus steigt, wenn Menschen das Gefühl haben, dass ihre Region wirtschaftlich gut dasteht.

B) Identitätsargument

Trotz der umfangreichen Literatur warnen einige Autor:innen davor, dass der Fokus auf ökonomische Faktoren die emotionalen Aspekte der Meinungsbildung vernachlässigt.³⁰ Der zweite theoretische Ansatz baut daher auf der regionalen Identität der Menschen auf. Er stützt sich sowohl auf die Literatur zu EU-Einstellungen als auch auf die wenige Studien zum Föderalismus, die ähnliche Argumente berücksichtigen.

In der Literatur mit EU-Bezug verweisen viele Studien auf die Arbeit von *Citrin et al*³¹, die zeigt, dass Menschen emotionale Bindungen lange vor rationalen Überzeugungen entwickeln. Diese emotionalen Bindungen – oder Identitäten – beeinflussen politische Einstellungen. Erste empirische Tests ergaben, dass starke nationale Bindungen positive Einstellungen zur EU hemmen.³² Andere Studien zur sozialen Identität³³ ergänzen, dass es gar nicht so sehr die Stärke der Beziehung zur nationalen Ebene ist, sondern, dass vor allem die Bindung an die europäische Ebene entscheidend ist: Eine solche Identifikation ist Voraussetzung, um EU-Unterstützung zu erklären.³⁴

Ähnliche Argumentationslinien finden sich auch in der Literatur zu Einstellungen in Bezug auf die regionale Ebene. So liegen beispielsweise Studien vor, die die Annahme, dass eine regionale politische Kultur wichtig ist, um Forderungen nach regionaler Mitbestimmung

30 *Vasilopoulou/Talving*, *Journal of European Public Policy* 2018, 805.

31 *Citrin et al*, *American Identity and the Politics of Ethnic Change*, *The Journal of Politics* 1990, 1124.

32 *Carey*, *Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?*, *European Union Politics* 2002, 387; *Hooghe/Marks*, *Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?*, *PS: Political Science & Politics* 2004, 415; *dies*, *European Union Politics* 2005.

33 *Citrin/Sides*, *More than Nationals: How Identity Choice Matters in the New Europe*, in: *Herrmann/Risse/Brewer* (Hg), *Transnational Identities. Becoming European in the EU* (2004) 161; *Díez Medrano/Gutiérrez*, *Nested identities: national and European identity in Spain*, *Ethnic and Racial Studies* 2001, 753; *Gustafson*, *More Cosmopolitan, No Less Local*, *European Societies* 2009, 25.

34 *Boomgaarden et al*, *Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of Euroscepticism and EU support*, *European Union Politics* 2011, 241.

zu verstehen, unterstützen.³⁵ *Henderson et al*³⁶ zeigten zudem, dass Menschen mit emotionaler regionaler Bindung regionale Kompetenzen bevorzugen und einen geringeren Bedarf an einheitlicher Politik oder interregionaler Solidarität sehen. Auch in Großbritannien zeigte die Priorisierung von „Scottishness“ und „Welshness“ (nicht jedoch „Englishness“) signifikante Vorhersagekraft für eine positive Einstellung zu einer regional differenzierten Politik.³⁷

Daraus wird die zweite Hypothese abgeleitet: Die Unterstützung für Föderalismus steigt, wenn Menschen sich primär mit der subnationalen Ebene verbunden fühlen.

C) Parteipolitisches Argument

Schließlich soll der politische Kontext betrachtet und eine dritte Hypothese auf Basis der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung auf nationaler und regionaler Ebene betrachtet werden.

Die Literatur zur Zufriedenheit mit der Demokratie zeigt, dass diese stark von der Regierungsparteizugehörigkeit abhängt. Anhänger:innen der Regierung bewerten das System tendenziell positiver als Oppositionsanhänger:innen.³⁸ Wahl- und Regierungserfolg erhöhen die Wahrscheinlichkeit, die eigenen politischen Präferenzen umgesetzt zu sehen, was die Zufriedenheit steigert.

Die US-Literatur zum Föderalismus zieht hier ähnliche Schlüsse. Parteibindung beeinflusst die Zuschreibung politischer Verantwortung zwischen den Regierungsebenen.³⁹ So unterstützt die Anhängerschaft der Oppositionspartei auf Bundesebene eher die Machtverteilung zugunsten regionaler Ebenen.

35 *Kincaid/Cole*, *Publius: The Journal of Federalism* 2011; siehe auch *Arretche/Schlegel/Ferrari*, *Preferences Regarding the Vertical Distribution of Authority in Brazil: On Measurement and Determinants*, *Publius: The Journal of Federalism* 2016, 77.

36 *Henderson et al*, *Regional Studies* 2013, 303.

37 *Henderson et al*, *The Political Quarterly* 2015, 265.

38 *Anderson et al*, *Losers' Consent*; *Blais/Morin-Chassé/Singh*, *Election outcomes, legislative representation, and satisfaction with democracy*, *Party Politics* 2017, 85; *Singh/Karakoc/Blais*, *Differentiating winners: How elections affect satisfaction with democracy*, *Electoral Studies* 2012, 201.

39 *Brown*, *Are Governors Responsible for the State Economy? Partisanship, Blame, and Divided*, *The Journal of Politics* 2010, 605; *Wolak*, *Core Values and Partisan Thinking about Devolution*, *Publius: The Journal of Federalism* 2016, 463; *Dinan/Heckelman*, *Stability and Contingency in Federalism Preferences*, *Public Administration Review* 2020, 234.

Daraus ergibt sich die dritte Hypothese: Die Unterstützung für Föderalismus steigt, wenn Menschen die auf nationaler Ebene regierenden Parteien nicht unterstützen. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn die bevorzugte Partei auf regionaler Ebene regiert.

III. Daten zum österreichischen Föderalismus

Die empirische Grundlage der Analyse bildet eine groß angelegte Umfrage aus Österreich, die dritte Welle des (halbjährlich erhobenen) Demokratieradars⁴⁰ unter der Leitung des Austrian Democracy Labs. Diese Welle widmete sich speziell dem Thema Föderalismus in Österreich. Die Feldarbeit wurde zwischen März und April 2019 durchgeführt und basierte auf einer kombinierten Telefon- und Online-Befragung von 4.500 in Österreich lebenden Personen.

Beide Stichproben wurden zusammengeführt, und es wurden Gewichtungen angewendet, um die bewusst vorgenommene Überrepräsentation junger Menschen sowie die Überrepräsentation von Personen mit höherer formaler Bildung in der Telefonstichprobe auszugleichen. Kleine Anpassungen erfolgten auch hinsichtlich der regionalen und beruflichen Verteilung.

A) Abhängige Variable: Unterstützung für Föderalismus

Es sollen die Einstellungen der Befragten zum Föderalismus – also zur Verteilung von Kompetenzen zwischen nationaler und regionaler Ebene – erklärt werden. Die Literatur zu öffentlichen Meinungen über Föderalismus verwendet eine Vielzahl unterschiedlicher Fragen.⁴¹ Neben Fragen zu Vertrauen und Zuversicht sowie zur Beziehung der politischen Ebenen, stellen einige Studien die Frage, ob bestimmte Politiken

40 *Perlot et al*, Democracy Radar Wave 3 (SUF edition), abrufbar unter <https://doi.org/10.11587/QYLKRQ> (18.03.2026).

41 *Shaw/Reinhart*, Trends: Devolution and Confidence in Government, *Public Opinion Quarterly* 2001, 369; *Samples/Ekins*, Public Attitudes towards Federalism, *The Public's Preference for Renewed Federalism*, Cato Institute Policy Analysis 2014, 1.

einheitlich oder regional geregelt werden sollten, oder welche politische Ebene am besten für bestimmte Aufgaben geeignet ist.⁴²

All diese Fragen sind nützlich, um unterschiedliche Aspekte des Themas zu erfassen. Insbesondere die Items zu spezifischen Zuständigkeiten sind ein guter Indikator dafür, ob Menschen einheitliche oder föderal unterschiedliche Regelungen bevorzugen. Da hier jedoch generelle Unterstützung für Föderalismus erklärt werden soll, könnten solche spezifischen Items Antworten liefern, die nicht leicht generalisierbar sind. So sagt etwa die Zustimmung zu einem föderalen Steuersystem nicht alles über die Einstellung zur vertikalen Machtverteilung aus, ebenso wenig wie die Präferenz für landesgesetzlich geregelte Gesundheitsgesetze. Dies ließe sich durch die Bildung von Skalenvariablen aus mehreren Items abmildern, spiegelt dann aber immer noch hauptsächlich die ausgewählten Themen wider.

Daher wird im vorliegenden Beitrag die folgende Frage verwendet, um die öffentliche Meinung zum Föderalismus zu messen: Die Befragten wurden gebeten, das derzeitige Verhältnis der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern in Österreich insgesamt zu beurteilen. Um sicherzustellen, dass die Befragten sich des föderalen Charakters des politischen Systems bewusst waren, wurde eine kurze Einführung gegeben, die darauf hinwies, dass politische Zuständigkeiten in Österreich auf mehrere Ebenen verteilt sind, insbesondere zwischen Bund und Ländern.

Auf diese Frage antworteten 15 Prozent mit „sehr sinnvoll“, 50 Prozent mit „eher sinnvoll“, 20 Prozent mit „eher nicht sinnvoll“ und sieben Prozent mit „gar nicht sinnvoll“ (acht Prozent verweigerten die Antwort; siehe Tabelle 1).

42 ZB *Thompson/Elling*, Let Them Eat Marblecake: The Preferences of Michigan Citizens for Devolution and Intergovernmental Service-Provision, *Publius: The Journal of Federalism* 1999, 139; *Henderson et al*, *Regional Studies* 2013, 303; *dies*, *The Political Quarterly* 2015; *Fallend/Ullram/Zugmeister*, Public Attitudes to National and Regional Citizenship in a Unitary Federal State: The Case of Austria, in: *Henderson/Jeffery/Wincott* (Hg), *Citizenship after the Nation State. The Comparative Territorial Politics series* (2014) 109; *Leland et al*, Policy venue preference and relative trust in government in federal systems, *Governance* 2020, 373.

Tabelle 1: Einstellungen zum Föderalismus in Österreich

Halten Sie die Aufteilung politischer Zuständigkeiten zwischen Bund und Bundesländern grundsätzlich für...	
sehr sinnvoll	15%
eher sinnvoll	50%
eher nicht sinnvoll	20%
gar nicht sinnvoll	7%
keine Angabe	8%

Anmerkung: $n=4,500$.

Für die Analyse wurden die zustimmenden und ablehnenden Kategorien jeweils zusammengefasst und die Personen ohne Antwort ausgeschlossen. Es verbleiben 4.174 Fälle, von denen 71 Prozent angaben, dass der derzeitige Föderalismus für sie Sinn macht.

Wichtig ist anzumerken, dass diese Frage freilich eine Bewertung der derzeitigen Umsetzung des Prinzips des Föderalismus darstellt und nicht die Art des Föderalismus, die die Befragten grundsätzlich unterstützen. So könnte ein Befragter, der das aktuelle System sehr sinnvoll findet, zu dieser Einschätzung gelangen, weil er überzeugt ist, dass es stark föderal organisiert ist. Eine andere Befragte könnte eine ähnliche Bewertung abgeben, während sie gleichzeitig meint, dass die Macht der Länder stark eingeschränkt wird – was sie für positiv hält.

Um die Bedeutung der Frage auf individueller Ebene besser zu erfassen, wurde eine zweite Frage gestellt, wie die Befragten künftig die Macht zwischen Bund und Ländern verteilen würden. Die Ergebnisse bestätigen unsere Erwartung: Personen, die das aktuelle föderale System in Österreich unterstützen, sind generell auch föderaler eingestellt. Insgesamt teilen sich die Antworten nahezu gleichmäßig auf: 32 Prozent befürworten mehr Rechte für die Länder, 31 Prozent mehr Rechte für den Bund und 30 Prozent möchten den Status quo bewahren. Analysiert man die Antworten in Bezug auf unsere abhängige Variable, zeigt sich ein deutlicheres Bild: 52 Prozent derjenigen, die den Föderalismus eher für unsinnig halten, befürworten eine stärkere Macht des Bundes (16 Prozent wollen alle Zuständigkeiten beim Bund), während es bei den Befürwortern des aktuellen Systems nur 23 Prozent sind. Umgekehrt wollen 70 Prozent der Befragten, die den Föderalismus als sinnvoll einschätzen, den Status quo beibehalten oder die Länder stärken (34 Prozent), während dies in der anderen Gruppe nur 39 Prozent tun. Damit zeigt sich, dass die Ablehner:innen des föderalen Systems

überwiegend eine Machtstärkung des Bundes bevorzugen, während die Befürworter:innen das föderale System bewahren oder ausbauen wollen. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Zustimmung zum österreichischen Föderalismus tatsächlich ein geeigneter Indikator für generelle Unterstützung föderaler Strukturen ist.

B) Unabhängige Variablen: Regionale Entwicklung, Identität und Parteizugehörigkeit

Zur Prüfung der Hypothesen werden binäre logistische Regressionsmodelle mit drei zentralen unabhängigen Variablen genutzt: subjektive Bewertung der regionalen Entwicklung, persönliche Identität sowie Unterstützung von Regierungs- oder Oppositionsparteien.

Die Teilnehmenden wurden gefragt, wie sich ihr Bundesland im vergangenen Jahr ihrer Einschätzung nach entwickelt hat. Antwortmöglichkeiten waren positiv, negativ und keine Veränderung, wobei keine Veränderung als Referenzkategorie dient. Die Befragten sollten zudem ihre subjektive Bindung an die Gemeinde, das Bundesland, Österreich und die EU angeben. Es war nur eine Antwort möglich, sodass die primäre Zugehörigkeit gewählt werden musste. Für unsere Hypothese wurden die Antworten zu Gemeinde und Bundesland zusammengefasst und mit einer vorwiegend bundesstaatlichen Identität als Referenz verglichen. Die Parteibindung wurde anhand zweier Fragen erfasst: Wahlabsicht bei einer fiktiven Nationalratswahl und – bei Unsicherheit – die wahrscheinlich bevorzugte Partei. Daraus wurde eine Variable konstruiert, die zeigt, ob die bevorzugte Partei Teil der Bundesregierung (ÖVP/FPÖ zum Zeitpunkt der Umfrage) oder der Opposition ist. Analog wurde eine Variable für Landesebene erstellt, die angibt, ob die bevorzugte Partei in der Landesregierung oder Opposition ist. Zwar lag keine direkte Frage zur Landeswahlabsicht vor, jedoch zeigt die vierte Welle des Demokratieradars eine hohe Korrelation zwischen Bundes- und Landeswahlabsicht ($p < 0,001$, $r = 0,86$).

C) Kontrollvariablen

Die regionale wirtschaftliche Situation wird über das BIP pro Kopf gemessen und auf den Bereich 0 (niedrigstes BIP) bis 1 skaliert. Als objektive Identitätsmaßnahme wird die Entfernung des Wohnorts der Befragten von Wien erfasst, ermittelt über Postleitzahlen und Google Maps-API. Auch diese Variable wird auf 0 (=lebt in Wien) bis 1 skaliert.

Weitere Kontrollvariablen sind das Geschlecht (0 = männlich), das Alter und eine höhere Bildung (0 = kein Hochschulabschluss). Zudem werden das interne und externe politische Effektivitätsgefühl erfasst. Und schließlich werden politisches Wissen und eine Links-Rechts-Selbstverortung berücksichtigt. Politisches Wissen wurde über drei offene Fragen zum österreichischen politischen System erfasst (zwei speziell zur Landespolitik) und wird von 0 (alle Fragen falsch) bis 3 (alle richtig) skaliert. Die Links-Rechts-Skala reicht von 0 (= sehr links) bis 10 (= sehr rechts). Um die U-Form der Daten hinsichtlich dieser Selbstverortung zu berücksichtigen, wird ein quadratischer Term in die Modelle eingefügt.

IV. Analyse

Hypothese 1 erwartet, dass Menschen den Föderalismus stärker unterstützen, wenn sie das Gefühl haben, dass es ihrer Region gut geht. In diesem Fall sollten Befragte eher für den Föderalismus sein, weil er ihrer Region eine gewisse Unabhängigkeit ermöglicht. Betrachtet man nur die Variable regionale Entwicklung zusammen mit den Kontrollvariablen, zeigt Modell I die entsprechenden signifikanten Effekte (siehe Tabelle 2). Mit einer neutralen Entwicklung der Region als Referenzkategorie sind Personen, die die regionale Entwicklung positiv bewerten, signifikant eher dazu geneigt, das Prinzip des Föderalismus zu unterstützen. Umgekehrt zeigen Menschen, die die Entwicklung negativ einschätzen, eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, das aktuelle föderale System zu kritisieren. Diese Effekte bleiben auch im kombinierten Modell stabil, sodass die erste Hypothese als unterstützt gilt.

Tabelle 2: Erklärungsfaktoren für die Unterstützung des Föderalismus in Österreich

	Ökonomisches Argument			Identitätsargument			Parteipolitisches Argument			Kombiniertes Modell		
	b	SE	OR	b	SE	OR	b	SE	OR	b	SE	OR
<i>Referenz</i>												
Regionale Entwicklung Keine Veränderung												
Region hat sich positive entwickelt	0.20 **	0.09	1.22							0.16 *	0.09	1.19
Region hat sich negative entwickelt	-0.42 ***	0.09	0.66							-0.37 ***	0.09	0.69
<i>Referenz</i>												
Nationale Identität												
Regionale/lokale Identität				0.19 **	0.08	1.21				0.18 **	0.09	1.19
EU-Identität				-0.32 ***	0.11	0.72				-0.29 ***	0.11	0.75
Keine der genannten				-0.76 ***	0.17	0.47				-0.72 ***	0.17	0.49
<i>Referenz</i>												
Parteizugehörigkeit												
Eigene Partei in Opposition (Bund)							0.30 ***	0.11	1.35	0.33 ***	0.11	1.40
Eigene Partei in Regierung (Land)							0.57 ***	0.12	1.76	0.45 ***	0.13	1.57
Interaktion (Opposition Bund/ Regierung Land)							-0.47 ***	0.17	0.63	-0.33 *	0.17	0.72
<i>Kontrollvariablen</i>												
Regionales BIP	0.21	0.13	1.23	0.15	0.13	1.17	0.13	0.13	1.14	0.25 *	0.14	1.28
Distanz zu Wien	0.38 **	0.15	1.47	0.47 ***	0.15	1.60	0.41 ***	0.15	1.51	0.35 **	0.15	1.41
Frau	0.03	0.07	1.03	-0.02	0.07	0.98	0.00	0.07	1.00	0.00	0.08	1.00
Alter	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00	1.00
Höhere Bildung	0.03	0.08	1.03	0.07	0.08	1.08	0.03	0.08	1.03	0.06	0.08	1.06
Politisches Wissen	0.20 ***	0.04	1.22	0.19 ***	0.04	1.20	0.18 ***	0.04	1.20	0.19 ***	0.04	1.21
Interne Effektivität	-0.02	0.03	0.98	-0.01	0.03	0.99	-0.02	0.03	0.98	-0.01	0.03	0.99
Externe Effektivität	0.10 ***	0.03	1.11	0.13 ***	0.03	1.14	0.12 ***	0.03	1.13	0.09 ***	0.03	1.09
Links-Rechts-Position	-0.03	0.05	0.97	-0.02	0.05	0.98	-0.02	0.05	0.99	-0.04	0.05	0.96
Links-Rechts-Position ²	0.00	0.01	1.00	0.00	0.01	1.00	0.00	0.01	1.00	0.00	0.01	1.00
Constant	0.05	0.23	1.05	-0.04	0.23	0.96	-0.38	0.24	0.68	-0.21	0.26	0.81
Pseudo-R2 (McFadden)	0.105			0.102			0.087			0.126		
N	3,829			3,846			3,896			3,780		

Anmerkung: Binäre logistische Regressionen: Abhängige Variable=1/ (aktuelle Ausgestaltung des Föderalismus in Österreich sinnvoll) / 0 (aktuelle Ausgestaltung des Föderalismus in Österreich nicht sinnvoll); b=nicht standardisierte Koeffizienten, SE=Standard Error, OR=Odds Ratio; * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. Daten gewichtet.

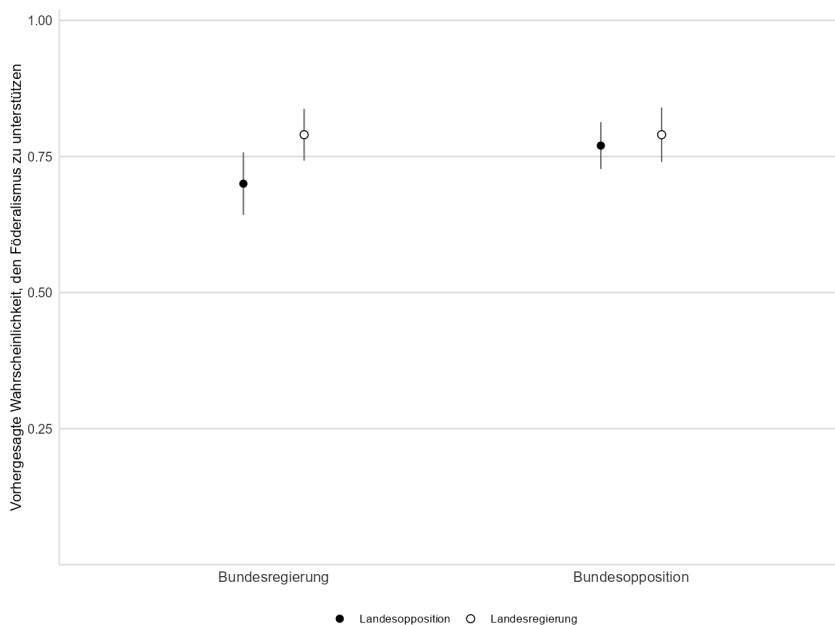
Neben der möglichen rationalen Unterstützung des Föderalismus aufgrund ökonomischer Faktoren erwartet Hypothese 2, dass Menschen die vertikale Machtteilung eher befürworten, wenn sie sich vor allem mit ihrem Bundesland oder ihrer Gemeinde verbunden fühlen. Mit nationaler Identität als Referenzkategorie lässt sich auch der erwartete Effekt aus der zweiten Hypothese erkennen: Personen, die sich hauptsächlich ihrem Bundesland oder ihrer Gemeinde zugehörig fühlen, unterstützen das föderale System signifikant häufiger. Auf der anderen Seite zeigen Menschen, die sich primär als Europäer:innen verstehen, eine geringere Zustimmung zum österreichischen Föderalismus. Auch hier bleiben die Ergebnisse im kombinierten Modell stabil.

Schließlich geht Hypothese 3 davon aus, dass die Unterstützung des Föderalismus wahrscheinlicher wird, wenn Menschen die regierenden Parteien auf Bundesebene nicht unterstützen. Zudem wird erwartet,

dass dieser Effekt zunimmt, wenn die bevorzugte Partei Teil der Landesregierung ist. Die Daten bestätigen diese Hypothese zum Teil. Ein Modell ohne Interaktionseffekt zeigt, dass der Haupteffekt „eigene Partei in Opposition im Bund“ im kombinierten Modell größer als 1 und signifikant ist. Befindet sich die eigene Partei nicht auf Bundesebene in der Regierung, steigt die Wahrscheinlichkeit, den Föderalismus positiv zu bewerten.

Die Einbeziehung des Interaktionseffekts wird in Tabelle 2 und Abbildung 1 dargestellt. Sowohl im parteipolitischen als auch im kombinierten Modell lassen sich signifikante Haupt- und Interaktionseffekte beobachten. Befindet sich die eigene Partei jedoch in Bundesopposition, hat ihre Rolle auf Landesebene nur einen sehr schwachen Effekt (die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit steigt um etwa zwei Prozentpunkte). Wenn dieselbe Partei hingegen auch in der Landesregierung vertreten ist, steigt die Unterstützung für den Föderalismus deutlich; die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit erhöht sich nun um neun Prozentpunkte.

Abbildung 1: Interaktionseffekt: Parteizugehörigkeit und Regierungsbeteiligung



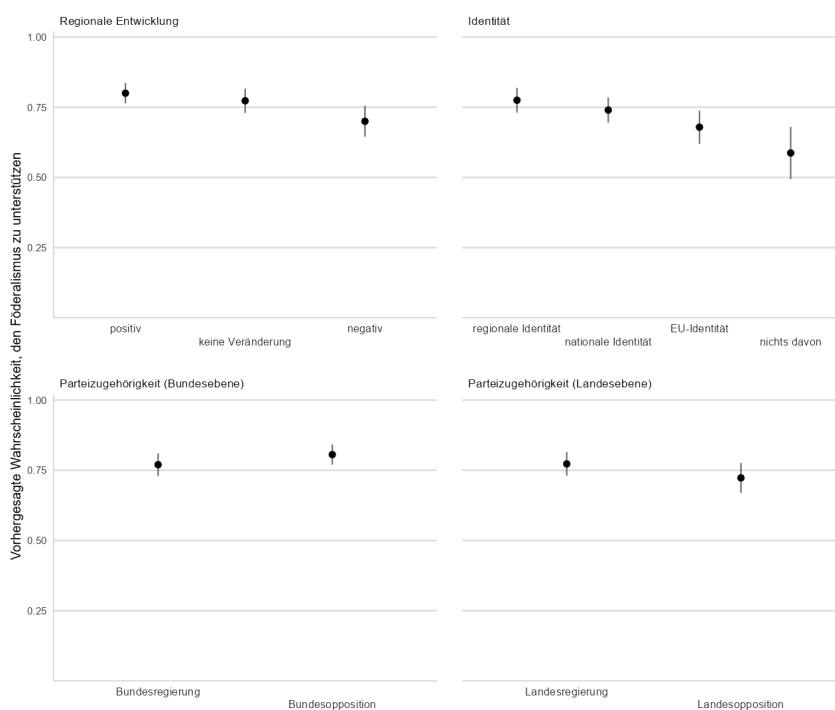
Anmerkung: Die Abbildung basiert auf dem kombinierten Modell.

Bei den Kontrollvariablen zeigen die geographische Entfernung zu Wien, externe politische Effektivität und das politische Wissen signifikante Effekte. Mit zunehmender Entfernung von der Hauptstadt steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen den Föderalismus als sinnvoll erachten. Anders ausgedrückt: Je weiter jemand vom Zentrum der Bundespolitik entfernt lebt, desto kritischer wird eine Zentralisierung politischer Macht betrachtet.

Personen, die auf Landesebene eine höhere externe politische Effektivität wahrnehmen, unterstützen den Föderalismus stärker. Dies überrascht nicht: Wenn Menschen das Gefühl haben, dass regionale Politik auf sie reagiert, entfällt ein Kritikpunkt. Für die interne politische Effektivität – das eigene Verständnis regionaler Politik – zeigt sich hingegen kein Effekt. Menschen mit höherem Wissen über österreichische (Landes-)Politik zeigen hingegen in allen Modellen positivere föderalistische Einstellungen. Das regionale BIP zeigt nur im kombinierten Modell einen signifikanten Effekt: Menschen aus wirtschaftlich stärkeren Regionen unterstützen den Föderalismus eher. Geschlecht, Alter, höhere Bildung und die Links-Rechts-Selbstverortung haben keinen signifikanten Einfluss auf die Föderalismus-Einstellung.

Zusammenfassend lassen sich die Effektstärken betrachten (siehe Abbildung 2). Dabei wird deutlich, dass die Parteizugehörigkeit den geringsten Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, den Föderalismus zu unterstützen, hat. Regionalentwicklung und Identität zeigen ein klareres Bild, insbesondere die Unterschiede zwischen einer positiv und negativ wahrgenommenen regionalen Entwicklung beeinflussen die Unterstützung für Föderalismus stark.

Abbildung 2: Effektgrößen der unabhängigen Variablen



Anmerkung: Die Abbildung basiert auf dem kombinierten Modell ohne Interaktionseffekt. Alle anderen Variablen werden konstant auf ihrem Modus bzw Mittelwert gehalten.

Die Wahrscheinlichkeit, den Föderalismus zu unterstützen, liegt bei etwa 78 Prozent für eine Person, die die regionale Entwicklung positiv bewertet, und bei etwa 68 Prozent für eine Person, die sie negativ einschätzt (alle anderen Variablen auf Modus oder Mittelwert gehalten). Dies ist der größte Unterschied: Vergleicht man regionale und nationale Identität, zeigt sich ein Unterschied von etwa fünf Prozentpunkten, die eigene Partei in Bundesregierung versus Bundesopposition führt zu einem Unterschied von etwa sieben Prozentpunkten. Wie die Interaktion zeigt, vergrößert sich diese Lücke auf etwa neun Prozentpunkte, wenn die eigene Partei auch Teil der Landesregierung ist.

V. Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag versteht sich als Ergänzung zur Literatur über die Erklärung föderalistischer Einstellungen.⁴³ Das Ziel war ein zweifaches: Erstens wollte der Beitrag der Forschung einen Impuls geben, indem er eine neue Frage zur Messung föderalistischer Einstellungen vorgeschlagen und dieses Item in einem umfassenden Rahmen getestet hat, der ökonomische, identitätsbezogene und parteipolitische Argumente eingeschlossen hat. Frühere Studien waren entweder deskriptiv angelegt⁴⁴ oder stützten sich nur auf einen Teil dieser Argumente.⁴⁵ Die jeweiligen erklärenden Variablen sind jedoch gut bekannt und haben sich bereits in der umfangreichen Literatur zur Erklärung von Zufriedenheit mit der Demokratie oder zu EU-Einstellungen als relevant erwiesen. Zweitens hat der Beitrag der bisher stark auf die USA konzentrierten Forschung ein europäisches Land hinzugefügt. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse aus den USA auf Europa ist aufgrund unterschiedlicher politischer Kontexte begrenzt.

Die multivariaten Analysen haben gezeigt, dass alle drei Erklärungsansätze – ökonomische, identitätsbezogene und parteipolitische Argumente – ihre Berechtigung haben und die Bewertung des Föderalismus durch die Bevölkerung signifikant beeinflussen. Diese Befunde ergänzen unser Wissen über Zufriedenheit mit der Demokratie und über EU-Einstellungen. Zahlreiche Studien haben wiederholt die Bedeutung ökonomischer Faktoren für die Systemunterstützung gezeigt.⁴⁶ Menschen neigen eher zu föderalistischen Einstellungen, sind zufriedener mit dem Funktionieren ihrer Demokratie oder pro-europäisch, wenn sie eine positive Entwicklung wahrnehmen oder tatsächlich davon profitieren. Dies stimmt auch mit der Literatur zum ökonomischen Wahlverhalten überein, wonach Bürger:innen den Amtsinhaber unterstützen, wenn sie am Ende der Legislaturperiode finanziell besser gestellt sind.⁴⁷ Daraus kann geschlossen werden, dass das *Ergebnis* eines Systems – oder einer Regierung – bei der Meinungsbildung über die Funktionsweise des politischen Systems berücksichtigt wird.

43 Kincaid/Cole, *Publius: The Journal of Federalism* 2011; Henderson et al, *Regional Studies* 2013.

44 ZB Kincaid/Cole, *Publius: The Journal of Federalism* 2011.

45 Dinan/Heckelman, *Public Administration Review* 2020.

46 Zuletzt etwa Daoust/Nadeau, *Electoral Studies* 2020; Vasilopoulou/Talving, *Journal of European Public Policy* 2018.

47 Siehe den Überblick bei Lewis-Beck/Stegmaier, *Economic Voting*, in: Congleton/Grofman/Voigt (Hg), *The Oxford Handbook of Public Choice* (2018) 247.

Darüber hinaus gehen Identifikation und Systemunterstützung auf regionaler Ebene sowie auf EU-Ebene Hand in Hand.⁴⁸ Die Identifikation mit einer bestimmten Ebene erhöht die Wahrscheinlichkeit, ein politisches System zu unterstützen, das politische Kompetenzen dieser Ebene überträgt (Föderalismus/EU). Diese Erkenntnis ist wenig überraschend und unterstreicht, dass Menschen emotionale Wesen sind. Folglich sollten Versuche, die Unterstützung für ein politisches System zu stärken, stets auch emotionale Aspekte berücksichtigen.

Schließlich werden Einstellungen gegenüber dem Föderalismus durch Parteizugehörigkeit beeinflusst, und das Regieren sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene steigert die Zufriedenheit. Dies unterscheidet sich von den Ergebnissen aus den USA. US-Studien berichten, dass sich Föderalismus-Einstellungen am stärksten verstärken, wenn die eigene Partei auf Bundesebene in der Opposition ist – also der Präsident nicht unterstützt wird.⁴⁹ Diese Abweichung ist vermutlich auf die unterschiedlichen politischen Systeme und die vielfältigere Parteienlandschaft zurückzuführen. Zukünftige Studien könnten über Parteizugehörigkeit hinausgehen und die ideologische Kongruenz zwischen nationalen und regionalen Regierungen untersuchen.

48 *Boomgaarden et al*, Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of Euroscepticism and EU support, *European Union Politics* 2011, 241; *Henderson et al*, *Regional Studies* 2013; *dies*, *The Political Quarterly* 2015.

49 *Wolak*, *Publius: The Journal of Federalism* 2016.

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie Herausgeber

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Univ.-Prof. Dr. Michael Gehler, Leiter des Instituts für Geschichte und Professor an der Universität Hildesheim, Jean Monnet Chair ad personam und Professor an der Andrassy Universität Budapest.

Univ.-Prof. DDr. Dr. h.c. Christoph Grabenwarter, Präsident des Verfassungsgerichtshofes; Universitätsprofessor am Institut für Europarecht und Internationales Recht der Wirtschaftsuniversität Wien.

Mag. Dr. Florian Klebelsberg, LL.M., Institut für Föderalismus, Innsbruck.

Dr. Karl Kössler, Forschungsgruppenleiter und Wissenschaftler am Institut für Vergleichende Föderalismusforschung an der Eurac Research in Bozen/Bolzano.

PD Dr. Sean Mueller, Institut für Politikwissenschaft (IPW) der Universität Bern.

Andreas Pehr, BA MA, Institut für Föderalismus, Innsbruck.

Dr. Katrin Praprotnik, Politikwissenschaftlerin an der Universität Graz und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Strategieanalysen.

Prof. Dr. David Stadelmann, Ökonom und Professor an der Universität Bayreuth; Senior Fellow am IWP – Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern.



SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtcher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945–1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd.100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd.102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd.103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd.106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

- Bd.107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd.108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd.109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd.110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd.111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd.112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd.123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd.124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd.125 **Peter Bußjäger/Mathias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd.126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)
- Bd.127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)
- Bd. 128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)
- Bd. 129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1 (€ 15,00)
- Bd. 130 **Peter Bußjäger/Renate Fischler/Andreas Greiter** (Herausgeber), Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten – Gestione transfrontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di soluzione a livello regionale. 2020. ISBN 978-3-7003-2182-8 (€ 17,50)
- Bd. 131 **Peter Bußjäger/Josef Kronister/Christoph Schramek** (Herausgeber), Herausforderungen der Bezirksverwaltung. 2020. ISBN 978-3-7003-2183-5 (€ 19,90)
- Bd. 132 **Andreas Lopatka**, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung. Systeme. 2020. ISBN 978-3-7003-2132-3 (€ 36,00)
- Bd. 133 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz. 2020. ISBN 978-3-7003-2196-5 (€ 34,00)
- Bd. 134 **Nadja Braun Binder/Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen. 2021. ISBN 978-3-7003-2207-8 (€ 23,00)
- Bd. 135 **Peter Bußjäger/Ulrich Nachbaur/Jakob Wührer** (Herausgeber), Aktuelle Fragen des Archivrechts. 2022. ISBN 978-3-7003-2241-2 (€ 25,00)
- Bd. 136 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung. 2022. ISBN 978-3-7003-2237-5 (€ 39,00)
- Bd. 137 **Alain-G. Gagnon**, Legitimität und Diversität im Föderalismus. Eine Fallstudie am Beispiel Kanadas. 2022. ISBN 978-3-7003-2238-2 (€ 20,00)
- Bd. 138 **Fritz Staudigl/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Von der „Revolution der Provinzen“ zur Zukunft des Alpenraumes. Festschrift 50 Jahre ARGE ALP 1972–2022. 2022. ISBN 978-3-7003-2248-1 (€ 32,00)

- Bd. 139 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Klimaschutz und Föderalismus. 2023. ISBN 978-3-7003-2303-7 (€ 25,00)
- Bd. 140 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Compliance und Transparenz – Korruptionsprävention als Mehr-Ebenen-Aufgabe. 2024. ISBN 978-3-7003-2316-7 (€ 32,90)
- Bd. 141 **Arnold Autengruber/Arno Kahl** (Herausgeber), Innsbrucker Verfassungsrechtsgespräche. 2025. ISBN 978-3-7003-2326-6 (€ 25,00)
- Bd. 142 **Peter Bußjäger/Mathias Eller/Florian Klebelsberg** (Herausgeber), Die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder. Rechtsrahmen, Tätigkeitsfelder und Instrumente. 2025. ISBN 978-3-7003-2331-0 (€ 48,50)
- Bd. 143 **Peter Bußjäger/Florian Klebelsberg/Andreas Pehr** (Herausgeber), 50 Jahre Forschung für Vielfalt. Beiträge zum Festakt sowie zur Ringvorlesung „50 Jahre Institut für Föderalismus“. 2026. ISBN 978-3-7003-2338-9

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,-)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)
- Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

- Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019. ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)
- Bd. 15 **Jonas Kaschka**, Waldbetretung und Waldaufenthalt – ein Recht und seine Schranken. 2024. ISBN: 978-3-7003-2314-3. (€ 37,90)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)
- Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Verena SONNLEITNER, Niederösterreich

Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich

Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich

Landesamtsdirektor Mag. Thomas SCHÄFFER, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Roland DIETRICH, Oberösterreich

Mag. Dr. Thomas UEBE, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Franz MOSER, MBA, Salzburg

Dr. Paul SIEBERER, Salzburg

Michael UNTERBERGER, MA MBA, Salzburg

Ing. Dr. Ludwig STEGMAYER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektorin Mag. Renate FISCHLER, Tirol

Landesamtsdirektor Mag. Philipp ABBREDERIS, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Brigitte HUTTER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.





