

Schriftenreihe des Instituts für
Europäische Regionalforschungen

Im Auftrag des Instituts für
Europäische Regionalforschungen
herausgegeben von

Gerold Ambrosius

Band 22

Gerold Ambrosius | Christian Henrich-Franke
Cornelius Neutsch [Hrsg.]

Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive

Band 2: Föderale Systeme:
Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union



Nomos

© Titelbild:
 Hintergrund: Flagge der Europäischen Union, gemeinfrei.
 Oben links: Flagge des Deutschen Reiches, 1871-1918, gemeinfrei.
 Unten links: Preußische Staatsflagge, 1892-1918, gemeinfrei (David Liuzzo).
 Oben rechts: Flagge des Hauses Habsburg, österreichische Reichshälfte,
 1867-1918, gemeinfrei.
 Unten rechts: Flagge des Königreichs Ungarn, ungarische Reichshälfte,
 1867- 1918, gemeinfrei.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
 der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
 Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-2146-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-6245-1 (ePDF)

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch
 die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Über-
 setzung, vorbehalten: Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

<i>Gerold Ambrosius/ Christian Henrich-Franke/ Cornelius Neutsch</i> Einleitung	7
 <i>Föderalismus in Deutschland</i>	
<i>Marko Kreuzmann</i> Föderalismus und zwischenstaatliche Integration im Deutschen Zollverein (1834–1867)	13
<i>Manfred Heinemann/ Kaori Ando</i> Bildungsrecht und Bildungsverwaltung im Föderalismus und Partikularismus der Provinzen des konstitutionellen Obrigkeitsstaats Preußen	47
 <i>Föderalismus im Kaiserreich</i>	
<i>Paul Hähnel/ Philipp Höfer/ Julia Liedloff</i> Föderale Mitbestimmung im Deutschen Kaiserreich – Der Einfluss der Länder auf die Reichsgesetzgebung	101
<i>Cornelius Neutsch</i> Föderalismus und Zentralismus im Post- und Telegraphenwesen des Deutschen Kaiserreichs	135

Föderalismus in der Habsburgermonarchie

Björn Lemke

Zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften –
Ökonomische Integration in der Habsburgermonarchie 169

Jana Osterkamp

Föderale Schwebelage – Die Habsburgermonarchie als
politisches Mehrebenensystem 197

Monika Senghaas

Föderalismus und Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie 221

Föderalismus komparativ

Gerold Ambrosius/ Christian Henrich-Franke

Regulierung und Steuerung von Infrastrukturen in föderalen Systemen –
Eisenbahnen im Deutschen Reich von 1871 und in der
Europäischen Union heute 249

Sebastian Huhnholz/ Eva Marlene Hausteiner

Ein Bund unter Gleichen? Zum (anti-)hegemonialen Charakter
föderaler Arrangements 279

Stefan Oeter

Die föderale Gestalt der Europäischen Union – Vergleichende
Überlegungen im Blick auf das Kaiserreich und die Donaumonarchie 299

Gerhard Lehmruch

Der Entwicklungspfad des deutschen Bundesstaats –
Weichenstellungen und Krisen 327

Autorenverzeichnis 371

Einleitung

Gerold Ambrosius/ Christian Henrich-Franke/ Cornelius Neutsch

Die konstitutiven Merkmale von föderalen Systemen sind sowohl das eigene Recht, die Autonomie und die Legitimität der Gebietskörperschaften auf unterschiedlichen Ebenen als auch die gemeinsamen Interessen, Loyalitäten und Politikverflechtungen zwischen ihnen. Letztere bilden eine grundlegende Voraussetzung für föderale Problemlösungen. Dabei werden die verschiedenen Politiken durch unterschiedliche Verflechtungsmuster gekennzeichnet, die sich zudem im Laufe der Zeit wandeln. Dies kennzeichnet den Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum ‚unitaristischen Bundesstaat‘ ebenso wie den der Europäischen Union auf dem Weg zum ‚supranationalen Mehrebenensystem‘. Einerseits verändern sich die Verflechtungsmuster ‚unter der Hand‘. Andererseits geraten auch die formalen Organisationsstrukturen unter Anpassungsdruck. Die strukturellen Auswirkungen der Diskussion um die Föderalismusreform in der Bundesrepublik machen dies ebenso deutlich wie die Konsequenzen, die die Union aus der dynamischen Variabilität ihrer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zieht; durch sie werden neue Integrationswege eröffnet. Dahinter steht – quasi als Megatrend – die tatsächliche oder postulierte Unfähigkeit von Staaten, gesellschaftliche Probleme aller Art mit den traditionellen hierarchisch-legalistischen Instrumenten des Regierens (government) zu lösen. An ihre Stelle soll eine neue Form von Staatlichkeit treten, die unter aktiver Einbeziehung der betroffenen Akteure mit kooperativ-moderierenden Instrumenten des Steuerns (governance) Problemlösungen sucht. Dadurch ändern sich auch die gesellschaftlichen Funktionsbedingungen von föderalen Systemen. Es sind diese aktuellen Veränderungen, die die Politikwissenschaft seit einigen Jahren veranlasst hat, sich wieder intensiver mit Föderal- bzw. Mehrebenensystemen zu beschäftigen. Letztlich sind dies auch die Gründe dafür, dass ebenso in der Geschichtswissenschaft ein neues Interesse an ihnen geweckt worden ist.

Wer sich mit Föderalismus in der europäischen Geschichte beschäftigt, stößt unmittelbar auf das Deutsche Reich von 1871 und die Habsburger Doppelmonarchie. In der Gegenwart finden die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union besondere Beachtung. Dies sind wohl die prägnantesten föderalen Gebilde der europäischen Neuzeit, wobei selbstverständlich die meisten Staaten in irgendeiner Form durch föderale Strukturen und Prozesse gekennzeichnet wurden und werden. Zurzeit gibt es jedenfalls in Deutschland zwei historische

Forschungsprojekte zum Föderalismus und zwar ein Projekt an der Ludwig-Maximilians-Universität München zur Habsburger Doppelmonarchie und ein weiteres an der Universität Siegen zum Deutschen Reich von 1871.

Im Projekt über die Habsburger Monarchie wird Föderalismus als Organisation von Vielfalt verstanden. Als polyethnische und multikonfessionelle Gesellschaft war die Doppelmonarchie ein Laboratorium für föderale Ordnungsvorstellungen. Es stehen in diesem Projekt also die gesellschaftlichen Funktionsbedingungen und Folgen von Föderalismus im Vordergrund. Konzeptionelle Überlegungen zum Föderalismus werden als Antwort auf die Ausdifferenzierungsprozesse der Moderne gedeutet, die sich auf das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Gemeinschaft auswirkten. Unter dem Einfluss sich neu konstituierender gesellschaftlicher Gruppen wurden ständische und dynastische Föderalismusideen zu modernen Verfassungskonzepten weiterentwickelt. Konstitutive Elemente föderaler Ordnungen stellten dabei – so die Arbeitshypothese – konkurrierende und überlappende ‚Loyalitäten‘ dar. Funktionierende Loyalitätsbeziehungen zwischen Staat und staatlichen Teilgebilden, zwischen dem Staat und gesellschaftlichen Gruppen, aber auch innerhalb der Gesellschaft werden als unabdingbare Voraussetzungen für funktionsfähige Politikverflechtungen angesehen. Die gegenseitige Abgrenzung und Positionierung von sozialen Gruppen, Institutionen und regionalen Einheiten bedingt letztlich die innere Struktur von Föderalismus. Der Einfluss dieser bestehenden oder erwarteten Loyalitäten auf föderale Ordnungsmuster wird auf seine integrierende bzw. separierende Wirkung hin untersucht.

Im Projekt über das Deutsche Reich von 1871 geht es insbesondere um die vertikalen und horizontalen Verflechtungen zwischen Reich und Bundesstaaten. Die Verfassung von 1871 hatte ein eher lose verbundenes föderales Gebilde geschaffen, das sich bis 1914 in einen integrierten föderalen Staat wandelte. Diesen Wandel zeichnet das Projekt nach, indem die politischen Strukturen und Prozesse auf unterschiedlichen Politikfeldern untersucht werden. Es wird herausgearbeitet, auf welche Weise das föderale System des Kaiserreichs funktionierte und wie es sich veränderte, d.h., wie sich die formellen Akteure im verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen positionierten und welche „informellen“ Akteure hinzutraten, wie die formellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sich entwickelten und auf welche Weise sie durch „informelle“ ergänzt oder sogar überlagert wurden. Die übergreifende Frage nach der Funktionsweise des Föderalismus beinhaltet die nach der Gestaltung und dem Wandel der politischen Steuerungs- und Koordinationsformen, insbesondere die nach dem Zusammenspiel der unterschiedlichen föderalen Ebenen. Obgleich die verfassungsrechtlich vorgegebenen Organe, insbesondere der Bundesrat, einen wichtigen Platz im föderalen System einnahmen, wird dieses weniger aus einer starren und statischen,

staatszentrierten und hierarchischen Perspektive heraus analysiert, sondern mehr aus einer flexiblen und dynamischen, zivilgesellschaftlichen und kooperativen.

In beiden Projekten tritt also die staatsrechtliche bzw. -organisatorische Perspektive, die die historische Föderalismusforschung bisher prägte, in den Hintergrund und die gesellschaftliche in den Vordergrund. Damit greifen sie inhaltlich und methodisch-theoretisch die Überlegungen auf, die im Zentrum der „neuen“ politikwissenschaftlichen Föderalismusforschung stehen. Hier geht um die Frage, wie im politischen System der Europäischen Union und in anderen föderalen Integrationsgebilden staatliche und nicht-staatliche Akteure und politische Entscheidungsebenen miteinander verflochten sind und welche Konsequenzen sich aus dieser Fusion und Verflechtung von formellen und informellen Verfahren und Instrumenten für die politische Steuerung ergeben. Die Politikwissenschaft hat zunehmend erkannt, dass moderne Bundesstaaten zwar der Idee nach versuchen, die föderale Gewaltenteilung zu realisieren, dass in der politischen Praxis eine Trennung der Ebenen aber nicht durchführbar ist. Von kooperativem Föderalismus oder von Politikverflechtung ist die Rede. In die gleiche Richtung weist seit längerem das Konzept des Mehrebenensystems. Die Europäische Union wird dabei als ein System sich ausweitend interdependenter Handlungsebenen modelliert, das nationale, internationale und transnationale Akteure in unterschiedlichen Verhandlungsnetzen und Politikarenen an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt. An die Stelle der Debatte um die Überwindung oder Stärkung des Nationalstaats tritt die Frage der Transformation von Staatlichkeit und internationaler Ordnung. Nachdem das Konzept des Mehrebenensystems etabliert ist, werden auch föderalistisch strukturierte Nationalstaaten zunehmend als dynamische Mehrebenensysteme eigener Art anerkannt und untersucht. Der Vorteil dieser neuen Ansätze besteht also darin, dass sie sich weniger an den Kategorien ‚formaler Territorialstaatlichkeit‘ einschließlich der verschiedenen Ebenen des föderalen Systems orientieren, sondern mehr an denen ‚informeller Funktionsstaatlichkeit‘ einschließlich der damit verbundenen Netzwerke und Gremien sowie nicht-staatlichen Akteure.

Wenn hier die gesellschaftliche Dimension von föderalen Systemen hervorgehoben wird, soll damit nicht der Eindruck vermittelt werden, als ob die staatsrechtliche bzw. -organisatorische nicht mehr von Interesse wäre. Zwar hat sich die ältere geschichts- und politikwissenschaftliche sowie die staats- und verfassungsrechtliche Forschung ausführlich mit ihr beschäftigt, aber insbesondere der Vergleich unterschiedlicher föderaler Gebilde – unter Berücksichtigung historischer Ausprägungen – hat auch unter staats- und verfassungsrechtlicher Perspektive gerade in den letzten Jahren zu neuen Erkenntnissen geführt.

Der vorliegende Band veröffentlicht Beiträge, die auf einer ersten gemeinsamen Tagung dieser beiden Projekte gehalten worden sind. Es werden in ihnen alle hier relevanten föderalen Gebilde behandelt: das Deutsche Reich von 1871,

die Habsburger Doppelmonarchie, die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union. Dabei werden sowohl synchron-vergleichende als auch diachron-vergleichende Perspektiven verfolgt. Historisch-hermeneutische Methoden der Geschichtswissenschaft kommen ebenso zur Anwendung wie systematisch-theoretische der Politikwissenschaft. Mit dieser Zusammenführung von unterschiedlichen Föderalisten, Inhalten, Methoden und Theorien wird die Hoffnung verbunden, dass sich die historischen und systematischen Wissenschaften gegenseitig befruchten und dies zu neuen Erkenntnissen über die Ausprägung und das Funktionieren von föderalen Systemen führt.

Siegen, im Januar 2015

Die Herausgeber

Föderalismus in Deutschland

Ein Bund unter Gleichen? Zum (anti-)hegemonialen Charakter föderaler Arrangements

Sebastian Huhnholz/ Eva Marlene Hausteiner

Inhaltsverzeichnis

1. Föderalität und die Gefahr der Hegemonie	279
2. Föderalität und das Versprechen der Demokratie	282
3. Identität ohne Zentrum: Der israelitische Stämmebund	286
4. Identität ohne Gleichheit: Ideen imperialer Föderation	292
5. Für eine Komparatistik von Föderalismuskonzepten	295
6. Literatur	296

1. Föderalität und die Gefahr der Hegemonie

Die Verfasstheit und politische Realität der Europäischen Union erweist sich einmal mehr als Schauplatz und Projektionsfläche grundsätzlicher Konflikte innerer und internationaler Ordnung: Christoph Schönberger hat in seinen intensiv diskutierten *Merkur*-Artikeln 2012 und 2013 das Problem und die Schwierigkeit beschrieben, in einem bereits quasi-föderal integrierten Bund¹ wie der EU in Schwächephasen, und in Zeiten von Identitäts- und Integrationskrisen insbesondere, die Herausbildung von hegemonialer Macht zu verhindern. Hegemonie sei gerade unter Gleichen ein typisches Problem, sobald eine Ordnung von Gleichen sich zugleich auch als ein an Einheit interessiertes Kollektiv formieren will, indes kein internes Machtgleichgewicht besteht und souveräne Entscheidungs-

1 Föderation und Bund sind mit dem Hinweis auf eine angebliche Dichotomie zwischen Bundesstaat und Staatenbund eben nicht hinreichend unterschieden: Gemäß den jüngeren Arbeiten von Schönberger sowie von Olivier Beaud (*Théorie de la fédération*, Paris 2009) und ideenhistorisch den Begriffsbestimmungen Carl Schmitts handelt es sich beim Bund um einen Typus politischer Ordnung, der unterschiedliche bündische Organisationsformen umfasst, darunter auch den föderal verfassten Bundesstaat.

instanzen weder möglich noch kollektiv wünschbar sind. Der Status einer „Hegemonie wider Willen“, so Schönberger, komme in der Europäischen Union unvermeidlich Deutschland zu.²

Hegemonie drohe demnach in föderativen Großraumordnungen notorischer- und natürlicherweise – denn unterschiedliche Größen, ungleiche Ressourcen und verschieden gut funktionierende politische Systeme der mehr oder minder souveränen Glieder bedingen, dass ohne Zentralmacht eher Konföderationen als Föderationen, eher föderative denn föderale, eher staatenbündische als bundesstaatliche Machtgefüge zu beobachten sind.

Wenngleich in Konföderationen eine ausgeprägte hierarchische Imperialisierung sicher doch unwahrscheinlich ist, setzt sich in den Betrachtungen Schönbergers unter institutionellen Vorzeichen eine Tendenz fort, mit der in jüngerer Zeit an den Schnittstellen zwischen historischer und politischer Wissenschaft immer wieder skeptisch auf das raumpolitische Arrangement der Europäischen Union geblickt wurde. Herfried Münkler oder Gary Marks wie auch Jürgen Osterhammel attestierten vielen der zeitgenössischen Modellierungen der EU „Anleihen“ beim Imperiumsmodell, bezogen deren Gestalt auf das Alte Rom zurück und sahen Europa in „imperiale Kontexte“ involviert.³ Dabei beruht die Befürchtung, dass Föderatives unwillkürlich hegemoniale bis sogar imperiale Spannungen hervorruft, nicht zuletzt auf dem anhaltenden Bewusstsein, dass der territorialstaatliche Souveränitätsgedanke sich ideenhistorisch kleinräumig durchgesetzt hat und auch ideenpolitisch eher im Kontrast zu großräumigen Friedens-, Ordnungs- und Demokratieversprechen steht. Eine häufig gestellte Frage an den Föderalismus der Gleichen lautet daher: Was garantiert Schwächeren ihre Gleichheit?

Wie freilich Schönberger in einem früheren Text mit dem bezeichnenden Titel *Die europäische Union als Bund* selbst zu bedenken gab, sind nicht nur die so beliebten *sui generis*-Formeln für die EU verfehlt, sondern die omniprésente Kontrastierung zwischen Staatenbund und Bundesstaat selbst ist es letztlich

2 Schönberger, Christoph: Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, 66, (1 = Nr. 752), 2012, S. 1-8; Schönberger, Christoph: Nochmals: Die deutsche Hegemonie, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, 67, (1 = Nr. 764), 2013, S. 25-33.

3 Vgl. Münkler, Herfried: Imperien. Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten, Berlin 2005. Siehe zu diesem Komplex bereits ders.: Reich, Nation, Europa. Modelle politischer Ordnung, Weinheim 1996; ferner nun Marks, Gary: Europe and its Empires: From Rome to the European Union, in: Journal of Common Market Studies, 50(1), 2012, S. 1-20; Osterhammel, Jürgen: Europamodelle und imperiale Kontexte, in: Journal of Modern European History, 2(3), 2004, S. 157-181. Konzeptvergleichend dazu Gehler, Michael: Europa. Ideen, Institutionen, Vereinigung, München 2010, insb. S. 510-535.

auch.⁴ Sie meidet das eigentlich recht einsichtige Problem der faktischen Hegemonie unter formal Gleichen; sie verdrängt aber auch das typischste Phänomen junger Imperialität: die Überführung innerer Spannungen in permanente Expansion, sei diese friedlich, marktlich oder kriegerisch.

Hinzu tritt ein dritter Aspekt: Der Kontrast Staatenbund versus Bundesstaat entstammt der deutschen Staatsrechtslehre des Kaiserreichs. Diese war fixiert darauf, den Ort der Souveränität zu bestimmen. Das bedinge, so Stefan Oeter, die „merkwürdigen Eindrücke der Wiederkehr ‚Untoter‘ aus dem Theoriearsenal des späten 19. Jahrhunderts.“⁵ Oeter zeichnet nach, wie sehr das Reich die Frage, ob es selbst „vollsovereäner Staat sei [...]“, in der Schwebe⁶ hielt; analog spricht Schönberger für die EU von einer „Schwebelage der Souveränität“.⁷ Die Fixierung auf eine souveränitätstheoretische Dichotomie, die nach Bundesstaat und Staatenbund unterscheiden will, verengt den Blick, um die Eigenheiten des spezifisch Bündischen, des Föderalen wahrnehmen zu können.

Es überrascht angesichts dieser Souveränitätsfokussierung nicht, dass seit Jahren die Debatte über die Zukunft der souverän, national und territorial verfassten Staatlichkeit ebenso wenig enden will wie die in EU-Europa mit ihr engstens verwickelte Frage der Föderalität. „Wir beobachten“, so Christoph Möllers, „das Entstehen eines neuen föderalen Gebildes. Dabei gibt es immer [...] Friktionen und Dilemmata. Wir kennen das aus dem Kaiserreich, aus der Entstehung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und aus den USA. Es gibt prekäre Übergangssituationen. In einer solchen befinden wir uns“, und sie erfordert „die Verdoppelung oder sogar Verdreifachung von Identitäten“.⁸

Somit scheint die Verunsicherung nachgerade die logische Konsequenz des historisch vielfältig erwiesenen Umstands zu sein, dass sich bündische Raumordnungsmodelle nicht eindeutig einer entweder republikanischen oder aber einer imperialen Logik zuweisen lassen. Und so kommt es für die Komparatistik

4 Schönberger, Christoph: Die europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 129, 2004, S. 81-120, hier S. 82 und S. 119.

5 Oeter, Stefan: Föderalismus und Demokratie, in: von Bogdandy, Armin; Bast, Jürgen (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, Heidelberg 2010, S. 73-120, hier S. 87; dazu auch Habermas, Jürgen: Im Sog der Technokratie. Ein Plädoyer für europäische Solidarität, in: ders.: Im Sog der Technokratie. Kleine politische Schriften XII, Berlin 2013, S. 82-111, hier S. 94, der mit selbem Quellenbezug hinsichtlich der EU meint, „Staatenbund oder europäischer Bundesstaat ist die falsche Alternative (und ein sehr spezielles Erbe der deutschen Staatsrechtsdiskussion des 19. Jahrhunderts).“

6 Ebd., S. 87.

7 Schönberger, Union als Bund, S. 104. Die Formulierungen gehen zurück auf Carl Schmitts Verfassungslehre, Berlin 1957 (Orig. 1928), S. 371.

8 Möllers, Christoph (im Interview mit Thomas Assheuer): Die Identität ist das geringste Problem, in: DIE ZEIT, Nr. 2 vom 2. Januar 2014, S. 38.

föderativer Ordnungsideen nicht nur darauf an, welches Bündnisverständnis dem jeweiligen Begriff eigentlich zugrunde liegt. Überdies ist zumal die Politische Theorie gefragt, mittels Anwendung auf historische Kontexte einen genuinen Beitrag zur konzeptionellen Ordnung zu leisten – genauer: einen Beitrag, der über dichotomische Idealtypisierungen zwar hinausgeht, ohne dabei aber Versuche der Konzeptionalisierung aufzugeben.

2. Föderalität und das Versprechen der Demokratie

Dass die Frage nach dem Problem hinter der Bundesidee nicht antiquiert ist, insofern sie sich eben nicht allein auf die Verfassungsnatur, sondern auf politische Problematiken und Machtverhältnisse bezieht, erweist sich auch angesichts einer weiterhin dominierenden, institutionell aber unbegründeten und empirisch kaum haltbaren Vorstellung: Der Vorstellung, dass bündische Modelle eine intrinsische Affinität zu demokratischen Prozessen hätten.

Es ist nämlich fraglos korrekt, wenn Daniel J. Elazar in seinem zum Standardwerk avancierten *Exploring Federalism* schreibt, dass „[f]ederal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule“,⁹ doch hebt diese eher diskursive Feststellung die Skepsis nicht auf, dass hierbei die assoziative „self-rule“ nicht notwendig auch ‚democratic rule‘ bedeuten muss. Denn zum einen kann der normativ begrüßenswerte Faktor geteilter Macht und breit koordinierter Herrschaft wohl kaum schon eine theoretisch satisfaktionsfähige Bestimmung für Volkssouveränität sein, deren freiheitliches Prinzip der Gleichberechtigung letztinstanzlich vollverantwortlicher Vollbürger zur theoretischen *conditio sine qua non* moderner Demokratie geworden ist. Ebenso wenig aber wäre die Standardannahme föderaler Demokratieaffinität historisch plausibel, ist doch schließlich die Mehrheit bündischer Arrangements in der Geschichte nicht-demokratischer, ja dezidiert autokratischer, nur eben nicht zwangsläufig auch imperialer Natur gewesen.

Politikideenhistorisch lässt sich der Trugschluss jener beliebten Assoziation demokratischer und föderativer Wahlverwandtschaft fraglos auf die US-amerikanischen Autoren der *Federalists Papers* und auf die Wirkungsmacht des Kantischen Modells *Zum ewigen Frieden* zurückbeziehen. Deren Folgeinterpretationen hatten unvorsichtigerweise immer wieder die imperialistische Kraft beider Schriften aufgrund der Wunschvorstellung ignoriert, Demokratie und Impe-

9 Elazar, Daniel J.: *Exploring Federalism*, Tuscaloosa 1987, S. 5.

rialität seien auch realpolitisch unwahrscheinlich, bloß weil sie prinzipiell und theoretisch unvereinbar sind.¹⁰

Kulturhistorisch breit unterfüttert allerdings wird der Trugschluss sehr viel stärker durch das im Nachgang der Französischen Revolution inspirierte republikanische Trinitätsmodell, von dem die Parole „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ kündet. Sie nämlich stellte zwischen den republikanischen Pol der Freiheit und den demokratischen Pol der Gleichheit jenes identitäre Band, das den liberaldemokratischen Modellen der *Federalists* und Kants notwendig abging, ja diesen geradewegs suspekt erscheinen musste: Kants berühmte und zweifellos Machiavelli entlehnte Formulierung, der republikanische Rechtsstaat sei auch einem Volk von „Teufeln“ möglich, „wenn sie nur Verstand“ hätten,¹¹ lehnte sozialmoralische Sonderkonditionierungen der Freiheitlichkeit schlechterdings ab, während beinahe zeitgleich auch das ideenrevolutionäre Konzept des Pluralismus, wie es die Autoren der *Federalist Papers* bewarben, radikal mit den politikethisch ambitionierten Tugendzumutungen des klassischen Republikanismus der Amerikanischen Revolution brach.¹²

Der Trugschluss wahlverwandter Demokratie und Föderalität setzt sich aber auch in einigen Schulen der Internationalen Beziehungen fort, wo Staaten mit Personen analogisiert werden.¹³ Und die Annahme einer nicht allein historisch bedingten, ja womöglich sogar kontingenten, sondern vielmehr strukturellen Affinität föderaler Arrangements zur Demokratie bleibt politisch keineswegs folgenlos: Sie liegt an der Wurzel des immer noch weitgehend unangefochtenen

10 Dazu, zumal zwecks kontextueller Aufarbeitung des Forschungsstandes zur auf Kant rekurrierenden „Theorie des Demokratischen Friedens“, Huhnholz, Sebastian: *Krisenimperialität. Romreferenz im US-amerikanischen Empire-Diskurs*, Frankfurt am Main und New York 2014, insb. S. 109-141.

11 Kant, Immanuel: *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (1795)*, in: Kant Akademieausgabe, Abteilung I, Bd. VIII: *Abhandlungen nach 1781*, Berlin und New York 1969, S. 341-386, hier S. 366.

12 Huhnholz, *Krisenimperialität*, S. 175-245.

13 Jüngere empirische Erkenntnisse, die die automatische Vorteilhaftigkeit föderaler Modelle hinterfragen, scheinen nicht auf die Ebene der Theoriebildung durchzudringen: Der Theoretiker Alain Gagnon etwa verweist auf „Experten“ zur Untermauerung des Urteils, Föderalismus sei „uniquely equipped to facilitate recognition of ethnic and cultural groups, promote representation of different currents of thought, guarantee the rights of national minorities, establish a fair division of power among orders of government, and establish an equitable distribution of wealth“ (*The Case for Multinational Federalism. Beyond the all-encompassing nation*, London und New York 2012; vgl. zur empirischen Bestandsaufnahme: *The new wave of federalism*, in: Erk, Jan; Swenden, Wilfried (Hrsg.), *New Directions in Federalism Studies*, London und New York 2010, S. 1-15).

normativen Status von Föderalismus in nicht allein theoretischen Debatten, sondern auch in politischen Prozessen.¹⁴

Der Annahme liegt, verkürzt formuliert, *erstens* die Hoffnung auf das korrektive Potential föderaler Strukturen gegenüber minderheitengefährdender Mehrheitsherrschaft zugrunde; *zweitens* das Versprechen der Hegung ethnischer Konflikte innerhalb derselben politischen Ordnung; *drittens* die Überzeugung vom Nutzen teilstaatlichen als Ergänzung zentralstaatlichen Bürgerengagements; und *schließlich* die Überzeugung von der politischen und auch administrativen Effizienzsteigerung durch Dezentralisierung und Subsidiarität – zweier Konzepte, die immer wieder mit jenem der Föderativität in Verbindung gebracht werden. Föderalität erscheint hier lediglich als Attribut gelingender Demokratie.

Die nicht unbedingt kongruenten Strukturen von Bund und Demokratie lassen sich überdies sogar noch anhand von Repräsentationsbauten, also über die politische Ikonographie veranschaulichen.¹⁵ Während Volkskammern nicht als geschlossene Kreise aufgebaut sind, sondern entweder einander gegnerische Lager parlamentsarchitektonisch gegenüberstellen (britisches Modell) oder eine Lücke im Kreis für die Regierung lassen (deutsches Modell), stellt sich föderative Architektur eher geschlossen kreisförmig dar. Marcel Mauss schon hat dafür in seinem *Essai sur le don* das sagenhafte Beispiel der Ritter Arthurs gewählt, der Ta-

14 Mit wenigen Ausnahmen – etwa der Kritik an den Kräfteverhältnissen im US-Senat oder dem Eingeständnis der Ineffizienz des deutschen Bildungsföderalismus. Zu den Konsequenzen dieser unbedingten Inbezugsetzung von Demokratie und Föderalismus gehört, dass „neue“ Verfassungen – etwa jene des Iraks, aber auch die russische Verfassung von 1993 – mehrheitlich föderal strukturiert sind, selbst in Fällen der Absenz oder zunächst gar nicht territorial ausgeprägter ethnischer Konflikte.

15 Während die politische Ikonographie der Vormoderne und des Totalitarismus bestens erforscht ist und sich auf namhafte Arbeiten von Ernst Kantorowicz über Reinhart Koselleck bis zu Horst Bredekamp stützen kann, ist die politische Ikonographie der liberaldemokratischen Moderne einigen Glanzpunkten zum Trotz allenfalls sporadisch untersucht, etwa durch Manow, Philip: Im Schatten des Königs: Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation, Frankfurt am Main 2008; siehe exemplarisch ferner Bredekamp, Horst: Thomas Hobbes. Der Leviathan. Das Urbild des modernen Staates und seine Gegenbilder 1651-2001, Berlin 2006; Diehl, Paula: Macht – Mythos – Utopie. Die Körperbilder der SS-Männer, Berlin 2005; Ernst, Wolfgang; Vismann, Cornelia (Hrsg.): Geschichtskörper. Zur Aktualität von Ernst H. Kantorowicz, München 1998; zu jüngster Literatur Huhnholz, Sebastian: Staatszombies. Sterbekulte, Leviathane und andere Goldene Kälber der jüngeren politischen Ikonologie, in: Zeitschrift für Politische Theorie, 5(1), 2014, S. 136-142. Die der hiesigen Unterscheidung von Demokratie und Föderalismus entsprechende Forschungslücke hinsichtlich föderaler Formensprache und Visualitätsprogrammatis schließen zu helfen versucht derzeit das unter der Leitung Siegfried Weichleins und Victor Stoichita stehende Projekt „Politische Ikonographie des Föderalismus“ der Schweizer Universität Freiburg – Näheres dazu unter: <http://lettres.unifr.ch/de/hist/gmzg/forschung/aktuelle-forschungsprojekte.html#c15876>, abgerufen am 15. März 2014.

felrunde also, um nicht zu sagen: des Runden Tisches. Hier handelt es sich um ein Bild der Eintracht, *concordia*, nicht um ein prinzipiell auf Mehrheitsbeschaffung angelegtes Forum. „[F]röhlich und unbesiegbar“ sei die Runde, so Mauss.¹⁶ Anders als in ältesten demokratischen Austragungsforen, Agora, Forum Romanum u.a.m., steht in der Mitte nämlich kein Stein des Anstoßes, sondern ein Tisch, an dem alle Platz nehmen. Das Zentrum der Souveränität ist leer, und mutmaßlich liegt eben schon in dieser Formulierung ein wesentlicher Erklärungsansatz für die Verwechslung von Volkssouveränität einerseits, deren Zentrum um den Preis andernfalls reanimierter Autokratie und Rückverwandlung von demokratischer Theorie in monarchische Theologie im Sinne des berühmten Diktums Claude Leforts „leer“ sein muss,¹⁷ und von Föderalität andererseits, die schlichtweg kein souveränes Zentrum hat, weil sie weder zentralistisch noch souverän ist.

Die mediale Gleichförmigkeit des Arthur-Exemplums jedenfalls repräsentiert die Identität als *prinzipiell einander Achtende*. Sie repräsentiert nicht die Ungleichheit, bildet daher weder Arthurs Autorität ab, noch Zwiste zwischen Mitgliedern. Demokratische Prozeduren gibt es hier nicht; verkörpert wird identitäre Eintracht, nicht politischer Konsens über den Umgang mit konfliktiven Ressourcen, Potentialen und Zielen. Diese Offenheit der Form ist es auch, die Reinhart Koselleck in seinem Eintrag *Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat* in den *Geschichtlichen Grundbegriffen* herausstellte: Sah sich die heute republikanisch assoziierte Idee des identitären *Bundes* in der Vormoderne in den Reichsgedanken *komplementär* integriert, war also: *reichstauglich* und sogar *reichsaffin*, trat die Bundesidee nach dem Renaissancerepublikanismus, dem Augsburger Religionsfrieden und dem Westfälischen Frieden dem Imperiumsgedanken *konträr* entgegen.¹⁸ Mit anderen Worten: Wie schon im antiken römischen Bundesgenos-

16 Siehe dazu das Beispiel des griechischen Theaters als Agora von Ober, Josiah: Democracy and Knowledge. Innovations and Learning in Classical Athens, Princeton, NJ, und Oxford 2008, S. 200ff.; ansonsten Mauss, Marcel: Die Gabe. Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften, Frankfurt am Main 1990 (Orig. 1950), S. 182.

17 Dazu der Einfachheit halber an dieser Stelle ebenfalls Koschorke, Albrecht et al.: Der fiktive Staat: Konstruktionen des politischen Körpers in der Geschichte Europas, Frankfurt am Main 2007. Diese Arbeiten über den „Fiktiven Staat“ begreifen sich als Studien zu der Frage, wie der Republikanismus jene nunmehr unbesetzte Leerstelle der Souveränität theoretisch repräsentiert, die mit Blick auf die von Kantorowicz so brillant gezeigte mittelalterliche Herrschaftstheologie nicht gefüllt werden darf, da die Füllung wesentlich der Leistung des monarchischen Konträrregimes gleichkäme. Ausführlich dazu auch Manow, Schatten des Königs.

18 Koselleck, Reinhart: Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat, in: Brunner, Otto et al. (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, 8 Bde., Bd. 1, Stuttgart 2004 (Orig. 1972), S. 582-671.

sensystem¹⁹ konnte die Bundesidee für das Heilige Römische Reich hegemonialer bis imperialer Art sein, sich gegen eine zu starke Zentralmacht indes wieder freistaatlich emanzipieren. Auf der Republik-Imperium-Achse also verschiebt sich Souveränität permanent; die föderative Kunst besteht in der Austarierung zwischen den Polen.

Vormoderne und damit auch vornationalstaatliche Vergleichsfälle scheinen daher trefflich geeignet, die Idee zu relativieren, föderative Bündnisse seien intrinsisch demokratietauglich.²⁰ Nicht nur Schönberger zeigt, dass die föderativen Momente der Europäischen Union demokratische Repräsentation potentiell untergraben. Umso mehr seien „[f]öderative Gebilde [...] immer dann anfällig für Hegemonie“, so Schönberger, „wenn es nicht gelingt, eine von den Gliedstaaten weitgehend autonome Bundesgewalt zu etablieren.“²¹ Die demokratische Unitarisierung Europas würde daher „in institutioneller Hinsicht vor allem die Beseitigung der Ratsstruktur erfordern.“²² Das freilich hieße, das föderative Problem durch ein zentralistisches Problem zu ersetzen – in großräumigen Kategorien gesprochen also: die Probleme des Bundes hyperzentralistisch zu kurieren. Was kann Föderalität angesichts dieser – positiv formuliert – ordnungspolitischen Flexibilität leisten, und auf welches Problem reagieren föderale Arrangements?

3. Identität ohne Zentrum: Der israelitische Stämmebund

Im Zentrum bündischer Narrative steht – um in einem nicht zuletzt europapolitischen Klischee zu sprechen – die Idee der Schaffung von „Einheit in Vielfalt“, also der Bündelung und Integration generell unterschiedlicher, territorial verwurzelter Gruppen, die aber durch eine identitäre Grundlage einbar sind. Die Behauptung des schon genannten, weithin einflussreichsten Erzählers attraktiver Föderalisten, Daniel J. Elazar, in seiner politischen Theorie des *covenant*, solche gemeinschaftsbildenden bündischen Versprechen prägten die abendländische Politik seit Jahrtausenden, stützt sich maßgeblich auf biblische Exempla: Einerseits auf die Idee des Bundes zwischen dem einen Gott und dem von ihm auserwählten Volk;²³ andererseits aber auch auf jene auf den Sinai-Bund folgenden politi-

schen Bündnisse zwischen den Israeliten – also zwischen den elf Stämmen und dem Priesterstamm.

Elazars Übertragung des biblischen Bundesprinzips auf eine Unzahl von Fällen – innerhalb des Alten Testaments, aber auch auf moderne Bundesstaatlichkeit etwa der Schweiz und der Vereinigten Staaten – und sein Hinweis auf eine Reihe positiver Charakteristika des *covenant* – demokratiefördernd, freiheitsbegünstigend, rechtstärkend, und dies auch über politische Arrangements hinaus – verdecken jedoch die Spezifik des aus föderalismus-theoretischer Perspektive aber eben hochrelevanten gerade politischen Bundes zwischen den israelitischen Stämmen. Um es mit den Worten des einzigen ehemaligen Papstes zu formulieren – betonend, dass es sich *nicht* um eine historiographische Fassung des hochumstrittenen historischen Phänomens, sondern um ein politisches Narrativ handelt: „Israel zieht im Land ein. Die elf Stämme kriegen jeder sein Land, sein Territorium. Allein der Stamm Levi, der Priesterstamm, bekommt kein Land, bekommt kein Erbe; sein Erbe ist Gott allein. Das bedeutet praktisch, daß seine Angehörigen eben von den Kultgaben leben und nicht, wie die anderen Stämme, von der Bewirtschaftung eines Landes. Der wesentliche Punkt ist: Sie haben kein Eigentum.“²⁴ Ratzinger reformuliert in knapper Form die Idee eines nun auch politischen Bundesgedankens, eines Bundes unter den Israeliten, der die politische mehr oder minder ungeordnete Dynamik des Exodus *erst aufgrund des Sinai-Bundes* mit Gott überführt in die Statik einer zugleich identitäts-, raum-, macht-, eigentums- und religionspolitischen Ordnung.

In dem Bundarrangement, das auf religiöser Sinnstiftung und räumlicher Verwurzelung fußt, spielen sowohl die Eigentumsverfassung als auch der Versuch der Identitätsstabilisierung eine zentrale Rolle. Der Identitätsaspekt ist in den Worten Ratzingers deutlich: „Israel zieht im Land ein“ – kurzum, die Nation nimmt als solche Territorium. Das ist ein klar einheitsstaatliches Element. Der Raumaspekt indes wird verdeutlicht durch den Hinweis, jeder Stamm bekäme „sein Land“. Es handelt sich also um ein staatenbündisches Element, in dem die Einheit der Nation als kanaanitische Landnahmegemeinschaft wieder relativiert zu sein scheint, jedenfalls differenziert wird. Der wesentliche Machtaspekt hingegen deutet sich darin an, dass der Autor auf den Erbschaftsbesitz des Territoriums verweist: ein jedes gliedstaatliches Territorium bleibt Stammeseigentum. Doch tritt ein weiteres Eigentumsmoment hinzu, das die Machstruktur des Bundes betrifft: Die grundbesitzenden Stämme leisten Abgaben, genauer: „Kultab-

19 Dazu Hantos, Theodora: Das römische Bundesgenossensystem in Italien, München 1983.

20 Allerdings gilt dies nicht allein für vormoderne Exempla, wie in Abschnitt 3 expliziert wird.

21 Schönberger, Hegemon wider Willen, S. 2.

22 Schönberger, Die deutsche Hegemonie, S. 32.

23 „Ich“, lässt noch das Alte Testament den Dekalog beginnen, „bin dein Gott, der ich dich aus Ägypten geführt hat, dem Sklavenhaus. Du sollst neben mir keine anderen Götter haben. Du sollst dir kein Gottesbild machen und keine Darstellung“, und wie zur Sicherheit

wird die Sache noch einmal mit Nachdruck bekräftigt: „Du sollst dich nicht vor anderen Göttern niederwerfen und dich nicht verpflichten, ihnen zu dienen. Denn ich, der Herr, dein Gott, bin ein eifersüchtiger Gott“ (Exodus 20:2-5, laut Einheitsübersetzung).

24 Ratzinger, Josef: Salz der Erde. Christentum und katholische Kirche im 21. Jahrhundert. Ein Gespräch mit Peter Seewald, München 2005 (Orig. 1996), S. 207.

gaben.“ Sie solidarisieren ihre Eigentumserträge also nicht untereinander, betreiben gewissermaßen keinen föderalen Länderfinanzausgleich, stattdessen aber auch keine Zentralregierung mit Mitteln aus. Die Stämme transferieren stattdessen einen Teil ihrer Erträge, um eine offenkundig wichtige Funktion zu alimentieren, die aus identifikatorischen Unitaritätsgründen an eine Zentralinstanz delegiert ist, den Priesterstamm (Daher auch die u.a. engl. Etymologie von *levy*, Abgabe.). Dessen Funktion ist es, die Stämme mit Sinn zu bewirtschaften, indem er professionell und legitimiert die gemeinsamen Wurzeln pflegt und vermittelt, aber an keinen der übrigen Stämme einzeln gebunden wäre.

Wir begegnen hier einem als politische Theologie des Bundes überlieferten zentralen Narrativ des Föderativgedankens, und zwar in wenigstens dreierlei Hinsicht:

Erstens ist der politische Bund ein Versammlungsbund, der weniger eindeutig voluntaristisch ist als generell die in gegenwärtigen Typologien genannten *coming-together*-Föderationen: Obgleich es durchaus um das Zusammenkommen distinkter Entitäten geht, ruht der politische Bund als *covenant* auf einer bereits bestehenden einenden Identität – in Elazars Worten auf „consent and kinship“.²⁵ Im Falle des israelitischen Bundes verdankt dieser seine Existenz und seinen Fortbestand dem Umstand einer im Sinai-Bund präformierten Identität. An diese muss folglich nicht nur erinnert werden, weil sie die Gemeinschaft begründet, sondern auch, weil nur die Befolgung des religiösen Sinai-Bundes die Stärke und Freiheit des politischen Bündnisses verbürgt. Tautologisch gesprochen: Die Institution ist die Institution. Das ist der politische Grund für die an politisch harten Machtmitteln so arme und daher politisch eigentümlich erscheinende Funktionsweise des zwölften Stammes der Priester: Sie dürfen, gerade so kurz nach dem Auszug aus Ägypten, keine direkte Regierungsmacht übernehmen. Es käme der Gehorsam einer Zentralgewalt gegenüber nur einem Götzendienst gleich, als wäre also Pharao gewissermaßen nur durch Levi ersetzt worden. Diese frühe nachexodische Phase ist noch nicht identitäts- und daher freiheitspolitisch gefährdet, wie die realhistorisch bald darauf beginnende Zeit der Könige. Es ist insofern kein Zufall, dass der US-amerikanische Gründervater Thomas Paine 1776 in *Common Sense*, der wohl erfolgreichsten republikanischen Kampfschrift der Neuzeit, an die antimonarchistische Bundesidee erinnert, um gleichermaßen eine Geschlossenheit der erstmals von ihm so genannten „United States“ im Unabhängigkeitskrieg anzumahnen wie auch zu warnen, angesichts der äußeren Ge-

25 Elazar, Daniel J.: The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments, in: *Covenant, Polity, and Constitutionalism*, 10(4), 1980, S. 3-30, hier S. 10.

fahr wie einst Samuel einen Monarchen im Innern zu krönen, die fremde britische gewissermaßen durch eine eigene amerikanische Diktatur zu ersetzen.²⁶

Zweitens ist diese Bundesvariante für den Priesterstamm prekär. Offiziell ist er selbst Stamm der Bundesnation. Er kann dies aber nur beglaubigen, wenn er der Bundesnation permanent vorführt, dass sie nicht eigentlich eine – modern gesprochen – supranationale Konföderation ist, nämlich eine Ansammlung von elf Stämmen, sondern eher ein unitarischer Bundesstaat – dass es also noch einen zwölften Stamm gibt, der die Gemeinschaft repräsentiert, symbolisiert und integriert, sie gerade aber nicht: *regiert* – denn er hat keine politische Sanktionsmacht. Er kann niemanden abstrafen, vor allem kann er keine *Mehrheiten* der Stämme organisieren, da seine Macht einzig auf der Funktion basiert, die *Einheit* der Stämme zu beglaubigen. Nur dafür wird der zwölfte Stamm alimentiert, um nicht zu sagen: das macht ihn zum Ausdruck eines Verfassungsvertrages.

Dennoch aber eröffnet sich hier der *dritte*, besonders bezeichnende Aspekt dieser antiken doppelten Bundesidee aus identitärem und dabei doch egalitärem Bund. Gerade der das Land der zwölf Stämme mit religiös sanktioniertem politischen Gemeinsinn ausstattende Priesterstamm besorgt allein aufgrund seiner funktionspolitischen Existenz, dass *einerseits* der Frieden gewahrt bleibt: Schlicht weil die politische Eintracht von der theologisch durch die Priester repräsentierten Einigkeit über die Gültigkeit des Sinai-Bundes mit Gott abhängt. *Andererseits* aber besorgt auch nur der Fortbestand des Priesterstamms als eine alimentierte und grundsätzlich eigentumslose Gruppe, dass der politische Bund einer bleibt, der dem Wesen nach aus Gleichen besteht statt mithilfe priesterlicher Legitimitätszuweisung Mehrheiten zu organisieren, bestimmte Stämme oder gar nur einen oder eine einzige Person durch theologisch unterfütterte Argumente politisch aufzuwerten, mit gruppenspezifischer, oligarchischer oder monarchischer Autorität zu versehen usw. Diese enge Bindung von Organisation und Anleitung des Verbandes hat sogar in der realhistorischen Entwicklung der antiken jüdischen Bundessemantik bewirkt, dass der vormalige territoriale Zusammenhang von „Landverheißung und Verheißungsland durch Gesetz und „Bund““ relativiert werden musste – denn dies war „die einzige Möglichkeit, die allzu enge Verbindung zwischen Jahwe und Land so zu lockern, daß mit dem Land nicht auch Jahwe verlorenging.“ Just in der Übertretung des räumlich angeeigneten Raumes als Bundesgebiet, also in der Expansion, lag daher zugleich eine inakzeptable Übertretung des identitären Bundes, weshalb der spätere Verlust des Gelobten Landes in der jüdischen Theologie bis tief in die neuzeitliche Diaspora

26 Siehe Ottmann, Henning: *Geschichte des politischen Denkens*, Bd. 3/2: Die Neuzeit. Das Zeitalter der Revolutionen, Stuttgart 2008, S. 37f.

hinein immer wieder auch als bundesräumliche Strafe für den religiösen Bundesbruch gedeutet worden ist.²⁷

Umso interessanter ist denn aber die Frage, was politisch diese Bundkonstruktion eigentlich stabilisiert: Anscheinend besorgt die religiöse Zentralinstanz, dass es zwischen den Stämmen zu keiner dergestalt hegemonialen Position kommen kann, dass sich die Identitätsmerkmale einer unterlegenen Seite den Forderungen einer überlegenen Seite fügen müssten, ohne dass darüber nicht zugleich der Gesamtverband betroffen wäre.

Die Zentralinstanz komplettiert daher erst eine institutionelle *Homologie* des religiösen Sinai-Bundes innerhalb der gesamten politischen Machtarchitektur, also eine formale Strukturähnlichkeit der Stammesföderation mit dem Sinai-Bund: Innerhalb des Stammesverbundes wird der Sinai-Bund gewissermaßen repräsentativ abgebildet, ohne selbst souverän zu werden. Da die Priester die Position Gottes ohne souveräne Machtmittel stellvertreten, können sie selbst nicht auserwählen und sich an Gottes Stelle setzen. Da sie selbst Stamm sind, sind sie *mit* ihren Geschwisterstämmen auserwählt, sie stehen nicht gegen sie oder über ihnen.

Die Implikationen sind weitreichend und dem Wesen nach republikanisch: Die föderale Integrität garantierende Institution besitzt keine durch territoriales Eigentum verbürgte unabhängige Macht, durch die sie eine hegemoniale Position erreichen oder unterstützen könnte. Sie besitzt aber auch keine im politischen Sinne ideologische Macht, da sie nicht missionieren kann. So kann der Stammesbund nicht auf imperiale Weise erweitert werden, da er identitätspolitisch auf sich selbst als Gemeinschaft Auserwählter beschränkt und damit stabil statt expansiv bleibt.²⁸

Die alte Frage nach dem Sitz der Souveränität in föderalen Arrangements kann zwar für diesen Fall beantwortet werden – jenseits oder nirgends, denn politisch gibt es hier keine Souveränität. Fraglich bleibt aber, inwieweit diese Eigenschaft übertragbar ist auf andere Bundarrangements, und ob die divers ausfallenden Antworten nicht erweisen, dass die Souveränitätsfrage selbst die Spezifik des Föderalen kaum hinreichend zu fassen vermag. Denn was diese identitäre Bundesidee leistet, ist mehr als die narrative Rückbindung an einen Ursprungsmythos und doch weniger als eine institutionelle Garantie im Sinne eines Verfassungsvertrages. Begründet wird der Verzicht auf machtzentralisierende Elemente

im föderativen Arrangement. Es gibt hier keine Volks- oder Bürgerkammer, keine Zentralregierung, keinen unter kaiserlicher Obhut veranstalteten Reichstag der Landesfürsten beziehungsweise keine unter einem Gottesgnadenkönig veranstalteten Bundesversammlungen von Stammesführern.

Dieses Versprechen der Föderalität – egalitäre Identitätsbindung zwischen Gruppen – wird hier als Problem deutlich: Garantierter Schutz vor Hegemoniebildung innerhalb des Bundes scheint, so das Narrativ, eine Verfasstheit vorzusehen, die ohne ein Zentrum der Macht auskommen muss. Dergestalt wird die Eingangsfrage nach der Funktionalität von Föderalismus in ein politisches Spannungsfeld eingeordnet, das sich institutionell kaum lösen lässt und daher substantiell etwas beitragen könnte zum Problem der Statik föderalistisch assoziierter Institutionenarchitektur, die sich, je größer ein politischer Föderalverband wird, umso „schwer[er] bezeichnen“ lasse, „weil in ihm staatenbündische, bundesstaatliche und einheitsstaatliche Elemente gemischt sind.“²⁹ Denn das skizzierte Beispiel des zwölften Stammes lässt erkennen, dass hier eine auf einer zwar gemeinsamen, aber gerade nicht einheitlichen, stabilen oder politisch allein garantierbaren Identität beruhende institutionelle Architektur für einen ausgedehnten Siedlungsverbund gefunden werden sollte, die die Integrität dieses Verbundes wenigstens strukturell funktional gegen zwei typische Risiken absichern sollte: den Identitätsverlust durch „imperiale Überdehnung“ und den Verlust der gerade erst erhaltenen Freiheit durch hegemoniale Binnendifferenzierungen des durch innere Machtungleichgewichte eigentlich ungleichen Identitätsverbunds.

Nur Letzteres ist noch knapp und abschließend erläuterungsbedürftig: Wir sehen in der hier skizzierten Verfassung keine Machtgleichgewichtsarchitektur im Sinne von *checks & balances*. Im Gegenteil handelt es sich um eine notorisch gefährdete, identitätspolitisch begründete und sowohl institutionell wie auch normativ auf pluralitätsförderliche Zentralitätslosigkeit angelegte Bündnisvorstellung. Sie ist weitaus mehr als eine Allianz, denn es geht nicht um streng rationalistische kollektive Selbstverteidigung oder ähnliches; diese Bündnisvorstellung sorgt zwar für eine ausreichend große Verteidigungsgemeinschaft, verhindert dabei aber nicht nur Hegemonieoptionen innerhalb der Gemeinschaft föderal Gleichgestellter, sondern ist zugleich identitär in sich selbst saturiert und mithin arm an expansionistischen Aggressionen.

Diese überlieferte Konstellation freilich ist nicht nur unwahrscheinlich, was ihren historischen Wirklichkeitsgrad anbelangt, sie ist überdies machtrealistisch abwegig: Für eine föderative Organisation der Europäischen Union etwa hieße

27 Perlitt, Lothar: Bundestheologie im Alten Testament, Neukirchen-Vluyn 1969, S. 34 f.

28 Die am stärksten generalisierte Ausformulierung und Modernisierung dieser antiken „Bundesformel“ findet sich übrigens im gleichnamigen Werk Rudolf Smends (Smend, Rudolf: Die Bundesformel, Zürich 1963).

29 Föderalismus in historisch-komparativer Perspektive: Kaiserreich, Habsburgermonarchie und Europäische Union, 25.09.2013 – 27.09.2013 Siegen, in: H-Soz-Kult, abgerufen am 15.03.2013, <<http://www.hsozkult.de/event/id/termine-21324>>

eine Übertragung Abstruses. Wollte man die föderative Qualität der EU in diesem Sinne fördern und damit imperiale Assoziationen abstellen, müssten zentralistische, auf Brüssel ausgerichtete Institutionen gestützt werden, ausgerechnet jene also, denen die ungleich direktere demokratische Legitimation zukommt, weil das Europäische Parlament gewählt ist und nicht föderal repräsentiert – ein Parlament also, das in der EU eine sowohl „pseudoexekutive“ wie auch nicht-föderale Institution ist, weil es die Identität der Union als Bündnis nicht abbildet.³⁰ Hierin wiederum aber scheint ein nicht unwesentlicher Grund für die Herausbildung einer „Hegemonie wider Willen“ zu liegen, eine Hegemonie, die weder durch Identitätsnormierende, Bundes-ideell-föderative noch exekutive Institutionen Halt, Maß und Widerstand findet.

Als politische Erzählung jedoch, eine Erzählung also, die das kollektiv Vorfindliche entweder inspirieren oder durch Traditionsverweis legitimieren, identitären Sinn stiften und dadurch politische Veränderungen lenkend limitieren soll, ist diese Überlieferung mindestens so aufschlussreich wie sie Zeit ihres Bestehens immer wieder – nicht allein durch theologische Perpetuierung, sondern auch durch politiktheoretische Formulierung – vorbildlich geworden ist: Der konkrete Bezug auf das alttestamentarische Exodus-Motiv fehlt ohnehin in keiner abendländischen Befreiungserzählung; sogar ihre geschichtstheoretische Anverwandlung aber ist notorisch, wie Michael Walzer nachwies, wenn er beobachtete, dass „Exodus-Politik“ für Revolutionäre quer durch die Historie immer wieder nicht nur die Referentialisierung der Befreiungsgeschichte des Auszugs aus Ägypten umfasste, sondern auch die anschließende Selbstregierung der aus der Sklaverei Entkommenen als nunmehr freies Volk.³¹ Spätestens hierbei zeigt sich denn auch, warum das gegenwärtige Europa so schwer am Generationenbruch trägt, der bedingt, dass die Friedens-, Befreiungs- und Wohlstandserzählung der Nachweltkriegsgeneration derzeit nicht mehr zu kontinuierieren und auf anstehende Herausforderungen identitätspolitisch erfolgreich zu transferieren ist.

30 Dazu Dann, Philipp: Parlamente im Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union, Berlin 2004; jüngst auch Thiel, Thorsten: Republikanismus und Europäische Union. Eine Neubestimmung des Diskurses um die Legitimität europäischen Regierens, Baden-Baden 2012.

31 Walzer, Michael: Exodus und Revolution, Frankfurt am Main 1998 (Orig. 1985); ; nunmehr auch Assmann, Jan: Exodus. Die Revolution der Alten Welt, München 2015, sowie Koschorke, Albrecht: Exodus. Gesetzgebung und Landnahme im kulturellen Gedächtnis Europas, in: Heinze, Anna et al. (Hrsg.): Grenzen der Antike. Die Produktivität von Grenzen in Transformationsprozessen, Berlin/Boston 2014, S. 27-37.

4. Identität ohne Gleichheit: Ideen imperialer Föderation

Vergleicht man nun das Narrativ des israelitischen Stämmebundes mit anderen, späteren bündischen Ideen, so zeigt sich, dass die Kombination einer auf bereits vorhandener Identität basierenden und durch sie bindenden Föderation mit jener der macht- und stabilitätspolitisch „nötigen“ Zentralgewalt aber durchaus denkbar erscheint – allerdings insbesondere in solchen Konstellationen, in denen die Tendenz zur Hegemonialisierung von den relevanten Akteuren eben nicht als Problem, sondern als wünschenswerter Nebeneffekt, womöglich sogar als *telos* der Föderalisierung betrachtet wird.

Bei der Föderalisierung von imperialen Strukturen handelt es sich um ein Versprechen, das die eingangs formulierten, in föderale Modelle gesetzten Hoffnungen auf Gleichheit und Identitätsbindung nutzt – jedoch nicht um einer tatsächlichen De-imperialisierung, sondern um der Stabilisierung der nicht-egalitären Ordnung willen. Betrachtet man exemplarisch die Debatten um die föderale Reorganisation des British Empire als *Imperial Federation* ab den 1870er Jahren, so wird schnell deutlich, dass die Verweise auf Identität hier eine spezifische Funktion erfüllen: In einer Krisenphase des imperialen Gefüges wird der Versuch unternommen, de facto durch Zwang integrierte Pluralität auf einen Identitätskern zu verbürgen und damit zu stabilisieren – und zwar durch die Konzeptionalisierung des Empire als Bund.³² Die Adressaten der *federal schemes* sind dabei die Zentrumseliten, aber auch die Bewohner und Entscheider der „weißen“ Siedlungskolonien – und vorgeschlagen wird ihnen ein Bund innerhalb des multiethnischen Imperiums, der auf prädisponierte Identitätsmarker wie protestantische Religion, angelsächsische Kultur und vor allem Rasse verweist. Institutionell verbindet die alles andere als homogenen Programme die Forderung nach repräsentativer Regierung: Sie kulminiert im Entwurf eines „imperialen Parlaments“, das die Siedlungskolonien in London vertreten und somit die patriotische Bindung an das metropolitane Zentrum stärken sollte.³³ Die tatsächlichen Kompetenzen eines solchen Parlamentes und damit der nicht Teilstaaten, sondern weiterhin der *Kolonien* bleiben nicht nur umstritten, sondern dezidiert – und bewusst – vage:³⁴ In Westminster sollten die Kolonien demnach primär symbo-

32 Ausführlich zum imperialen Föderalismus der Briten siehe Bell, Duncan: The Idea of Greater Britain, Princeton 2007; Burgess, Michael: The British Tradition of Federalism, Leicester 1995. Zum Deutungskampf zwischen imperialen Föderalisten und technokratischen Imperialisten in dieser Epoche ausführlich Hausteiner, Eva Marlene: Greater than Rome. Neubestimmungen britischer Imperialität, Frankfurt am Main/New York 2015.

33 Bell, Greater Britain, S. 99 ff.

34 Zur *virtue of vagueness* in der Debatte siehe ebd., S. 122-128.

lisch vertreten und versammelt sein, ohne aber die grundsätzliche Zentralisierung der Ordnung politisch in Zweifel zu ziehen.

Eine besonders einflussreiche Narrativierung der *Anglo-Saxon federation* stammt von John Robert Seeley, ab den 1860er Jahren Historiker des British Empire in Cambridge: Er präsentiert die Imperiumsbildung als jahrhundertelange *Expansion of England* (so der Titel seines Hauptwerkes aus dem Jahr 1883), als Ausweitung der Nation in überseeische Gebiete, die auch den Export englischer Kultur, Sitten und politischer Ordnung betrifft. Da sich aber – spätestens im Schlüsselerlebnis der Amerikanischen Revolution – diese ausgedehnte Nation als nicht nur als räumlich immens, sondern auch als divers und von kolonialer Zentrifugalität geprägt erweist, ist diese *polity* in Seeleys Argumentation nicht streng zentralistisch, sondern eben föderal zu organisieren. Als „Apostel der Einheit“³⁵ geht Seeley nicht vom Versuch einer Integration unterschiedlicher, eigenständiger Glieder aus, sondern von der kontinuierlichen Expansion einer unbedingt zu erhaltenden und zu fördernden angelsächsischen Nation, die also normativ das höchste Gut ist. Die englische Nation, als von vorneherein expansive konstitutionelle Republik, gilt in ihrer Expansion als zu stabilisieren und zu diesem Zweck reformiert zu verfassen – und zwar inklusive ihrer überseeischen „Abkömmlinge“. Das historische Modell, das hier zum Tragen kommt, ist jenes der griechischen Kolonisierung durch Pflanzstädte und nicht die Präzedenz der bündischen Einigung biblischer Stämme.³⁶ Es handelt sich also nicht um Vereinheitlichung des per se Diversen, um einen *coming-together*-Föderalismus also, sondern um ein *holding-together*-Arrangement, das heißt um einen Versuch der Stabilisierung eines komplexer werdenden Gebildes. Die Dominanz des Zentrums bleibt, trotz einer mindestens symbolischen Aufwertung der Peripherie, gewahrt, da ersteres eben als Ursprung jener Qualitäten und Normen gilt, die auch *Greater Britain* zugeschrieben werden: Liberale Verfassung, Handelsmacht, Protestantismus, englische Sprache, und letztlich auch angelsächsische Rasse.³⁷ Sprechen Zeitgenossen wie Charles Wentworth Dilke von der eigenen Epoche als einem „federal age“,³⁸ so meint dies somit eine Transformation des Imperialen entlang

35 Ebd., S. 150.

36 Obgleich kein vorbehaltloser Befürworter einer großbritischen Föderation, ist der Altertumswissenschaftler Edward Freeman der prominenteste Autor solcher Parallelisierungen, etwa in *Greater Greece and Greater Britain* (1886).

37 Den kanonischen Stellenwert dieses Kataloges im britischen Imperialverständnis hat David Armitage als „protestant, commercial, maritime, and free“ zusammengefasst (*The British Conception of Empire in the Eighteenth Century*, in: Bosbach, Franz, Hiery, Hermann (Hrsg.): *Imperium/ Empire/ Reich. Ein Konzept politischer Herrschaft im deutsch-britischen Vergleich*, München 1999, S. 92).

38 Zit. in Bell, *Greater Britain*, S. 96.

bündischer Prinzipien – primär der Identitätsbindung – und weniger ein Abrücken von Konzeptionen der Vorherrschaft.

Zentral ist hier also, dass im Vergleich zum israelitischen Bund die Identitätskomponente wie auch jene der Raumorganisation zentral für das bündische Selbstverständnis sind – keineswegs aber die Idee eines leeren Machtzentrums. Die Föderation ist aus jenem Grund eindeutig von der souveränen Metropole London aus gelenkt und so geleitet – trotz aller zugestandenen autonomen Befugnisse –, dass sie per definitionem imperial ist: Fallen die Orientierung am absoluten Gleichheitsideal und die Aversion gegen Hegemonialisierung und Expansion weg, so „erlaubt“ dies auch die zentralistische Gestaltung einer Föderation – mit einem Zentrum also, das durchaus machtpolitisch (wenn schon nicht verfassungsmäßig) über das Kennzeichen der Souveränität verfügt, welche wiederum partiell eingeschränkt wird durch politische und administrative Zugeständnisse, die allerdings auch wieder zurückgenommen werden können. Diese Föderation zur Stabilisierung des Empire – oder: dieses Imperium in föderativer Verfasstheit – kam nie unmittelbar zur Realisierung, wengleich sie die Gestaltung des Commonwealth mitbeeinflusst hat. Für jene Imperiumspolitiker, die der Föderalisierung skeptisch gegenüberstanden, war genau die Gefahr der Enthegemonialisierung abschreckend: Also das dem Bund inhärente Versprechen der Gleichheitsförderung.

Die in diesem politischen Projekt manifestierte Vorstellung von Föderalität beruht also weiterhin auf dem Versprechen der Identität – im Unterschied zum alttestamentarischen Bund soll dieses aber nicht um den Preis der Zentrumslosigkeit eingelöst werden, sondern um jenen der Überzentralisierung, die dann auch weitere Expansion als Möglichkeit eröffnet, weil durch föderative Fragmentierung der Peripherie das typisch imperiale Überdehnungsrisiko (*imperial overstretch*) relativiert wird.

5. Für eine Komparatistik von Föderalismuskonzepten

Ein anhand dieser Beispiele skizzierbares föderatives Spektrum, das sich zwischen den Polen egalitärer, statischer Zentrumslosigkeit und hegemonialer, expansiver Machtordnung bewegt, stellt eine Alternative zur starren und staatszentrierten Dichotomie zwischen Staatenbund und Bundesstaat dar: Bei der imperialen Föderation handelt es sich, wie beim Stämmebund, um mehr als eine Allianz, dennoch aber keineswegs um einen Bundesstaat. Das Spektrum berücksichtigt die Bedeutung von Zentralität als Phänomen souveräner Macht, verdeutlicht aber gleichzeitig, dass Zentralität in einer föderativen Ordnung nicht gleichbedeutend sein muss mit zentralisierter Volkssouveränität. Die erbrachten Stichproben deuten also auf den auch analytischen Mehrwert einer Komparatis-

tik historischer (wie auch gegenwärtiger) Bünde hin: Während der Begriff des Bundes als politischer Ordnungsbegriff oft allenfalls attributiv zu Demokratie gebraucht wird, erlaubt es die Analyse unterschiedlicher Konfigurationen des Föderativen, komparativ wenn schon nicht den Kern, so doch den konzeptionellen Rahmen bündischer Arrangements herauszuarbeiten.

Orientiert man sich an den genannten Beispielen, so lässt sich auf die eingangs gestellte Frage nach dem Problem, auf das Föderalismus antworte, konstatieren: Föderalismus integriert die Pluralität einer großräumpolitischen Gemeinschaft, indem er diese identitär integriert, institutionell symbolisiert und repräsentiert, doch die ihnen eigenen Spannungen nicht unbedingt auch zu lösen vermag – entweder, da er aufgrund eines Zentralismusdefizits über die nötigen Machtmittel nicht verfügt, oder, da er aufgrund eines Zentralismusüberschusses für Hegemoniewarnungen anfällig ist.

6. Literatur

- Armitage, David: *The British Conception of Empire in the Eighteenth Century*, in: Franz Bosbach, Hermann Hiery (Hrsg.): *Imperium/Empire/Reich. Ein Konzept politischer Herrschaft im deutsch-britischen Vergleich*, München 1999, S. 91-108.
- Assmann, Jan: *Exodus. Die Revolution der Alten Welt*, München 2015.
- Bell, Duncan: *The Idea of Greater Britain*, Princeton 2007.
- Bredenkamp, Horst: *Thomas Hobbes. Der Leviathan. Das Urbild des modernen Staates und seine Gegenbilder 1651-2001*, Berlin 2006.
- Burgess, Michael: *The British Tradition of Federalism*, Leicester 1995.
- Dann, Philipp: *Parlamente im Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union*, Berlin 2004.
- Diehl, Paula: *Macht – Mythos – Utopie. Die Körperbilder der SS-Männer*, Berlin 2005.
- Elazar, Daniel J.: *Exploring Federalism*, Tuscaloosa 1987.
- Elazar, Daniel J.: *The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments*, in: *Covenant, Polity, and Constitutionalism*, 10 (4), 1980, S. 3-30.
- Ernst, Wolfgang, Cornelia Vismann (Hrsg.): *Geschichtskörper. Zur Aktualität von Ernst H. Kantorowicz*, München 1998.
- Gagnon, Alain-G: *The Case for Multinational Federalism. Beyond the all-encompassing nation*, London/New York 2012.
- Gagnon, Alain-G: *The new wave of federalism*, in: Jan Erk/Wilfried Swenden (eds.), *New Directions in Federalism Studies*, London/New York 2010, S. 1-15.
- Gehler, Michael: *Europa. Ideen, Institutionen, Vereinigung*, München 2010.
- Habermas, Jürgen: *Im Sog der Technokratie. Ein Plädoyer für europäische Solidarität*, in: ders.: *Im Sog der Technokratie. Kleine politische Schriften XII*, Berlin 2013, S. 82-111.
- Hantos, Theodora: *Das römische Bundesgenossenssystem in Italien*, München 1983.

- Hausteiner, Eva Marlene: *Greater than Rome. Neubestimmungen britischer Imperialität 1870-1914*, Frankfurt am Main und New York 2015.
- Huhnholz, Sebastian: *Krisenimperialität. Romreferenz und Imperialitätsverständnis im US-amerikanischen Empire-Diskurs*, Frankfurt am Main und New York 2014.
- Huhnholz, Sebastian: *Staatszombies. Sterbekulte, Leviathane und andere Goldene Kälber der jüngeren politischen Ikonologie*, in: *Zeitschrift für Politische Theorie*, 5(1), 2014, S. 136-142.
- Kant, Immanuel: *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (1795)*, in: *Kant Akademieausgabe, Abteilung I, Bd. VIII: Abhandlungen nach 1781*, Berlin und New York 1969, S. 341-386.
- Koschorke, Albrecht et al.: *Der fiktive Staat: Konstruktionen des politischen Körpers in der Geschichte Europas*, Frankfurt am Main 2007.
- Koschorke, Albrecht: *Exodus. Gesetzgebung und Landnahme im kulturellen Gedächtnis Europas*, in: Heinze, Anna et al. (Hrsg.): *Grenzen der Antike. Die Produktivität von Grenzen in Transformationsprozessen*, Berlin/Boston 2014, S. 27-37.
- Koselleck, Reinhart: *Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat*, in: Otto Brunner et al. (Hrsg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, 8 Bde., Bd. 1, Stuttgart 2004 (Orig. 1972), S. 582-671.
- Manow, Philip: *Im Schatten des Königs: Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation* Frankfurt am Main 2008.
- Marks, Gary: *Europe and its Empires: From Rome to the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 50(1), 2012, S. 1-20.
- Mauss, Marcel: *Die Gabe. Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften*, Frankfurt am Main 1990 (Orig. 1950).
- Möllers, Christoph (im Interview mit Thomas Assheuer): *Die Identität ist das geringste Problem*, in: *DIE ZEIT* Nr. 2 vom 2. Januar 2014.
- Münkler, Herfried: *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005.
- Münkler, Herfried: *Reich, Nation, Europa. Modelle politischer Ordnung*, Weinheim 1996.
- Ober, Josiah: *Democracy and Knowledge. Innovations and Learning in Classical Athens*, Princeton, NJ, und Oxford 2008.
- Oeter, Stefan: *Föderalismus und Demokratie*, in: Armin von Bogdandy, Jürgen Bast (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht*, Heidelberg 2010, S. 73-120.
- Osterhammel, Jürgen: *Europamodelle und imperiale Kontexte*, in: *Journal of Modern European History*, 2(3), 2004, S. 157-181.
- Ottmann, Henning: *Geschichte des politischen Denkens, Bd. 3/2: Die Neuzeit. Das Zeitalter der Revolutionen*, Stuttgart: Metzler 2008.
- Perlitt, Lothar: *Bundestheologie im Alten Testament*, Neukirchen-Vluyn 1969.
- Ratzinger, Josef: *Salz der Erde. Christentum und katholische Kirche im 21. Jahrhundert. Ein Gespräch mit Peter Seewald*, München [1996].
- Schönberger, Christoph: *Die europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 129, 2004, S. 81-120.
- Schönberger, Christoph: *Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union*, in: *Mercur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 66, 2012, S. 1-8.

- Schönberger, Christoph: Nochmals: Die deutsche Hegemonie, jeweils in: *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 67, 2013, S. 25-33.
- Smend, Rudolf: *Die Bundesformel*, Zürich 1963.
- Thiel, Thorsten: *Republikanismus und Europäische Union. Eine Neubestimmung des Diskurses um die Legitimität europäischen Regierens*, Baden-Baden 2012.
- Walzer, Michael: *Exodus und Revolution*, Frankfurt am Main 1998 (Orig. 1985).

Die föderale Gestalt der Europäischen Union – Vergleichende Überlegungen im Blick auf das Kaiserreich und die Donaumonarchie

Stefan Oeter

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	299
2. Eigenheiten europäischer Institutionenarchitektur	302
3. Vergleich im Blick auf das deutsche Kaiserreich	307
4. Vergleich im Blick auf die Donaumonarchie	313
5. Fazit	317
6. Literatur	321

1. Einleitung

Seit etwa zwei Jahrzehnten erfreuen sich vergleichende Überlegungen im Blick auf Strukturähnlichkeiten der Europäischen Union mit im Ansatz staatenbündisch geprägten, historischen Föderalkonstruktionen wie etwa dem Kaiserreich, aber auch der Donaumonarchie einer gewissen Beliebtheit.¹ Völlig unbestritten ist der Sinn derartiger historischer Vergleichsbemühungen allerdings nicht, denn sie bauen auf einer Prämisse auf, die bei weitem nicht allgemein geteilt wird –

1 Vgl. als Beispiele Grzeszick, Bernd: Pluralismus und Föderalismus in der deutschen Staatslehre an der Wende zum 20. Jahrhundert. Zum möglichen Ertrag verfassungshistorischer Vergleiche für Fragen der europäischen Integration, in: Heckmann, Dirk (Hrsg.): *Verfassungsstaatlichkeit im Wandel*, Berlin 2013, S. 193-212; Oeter, Stefan: *Europäischer Föderalismus im Licht der Verfassungsgeschichte*, in: Bruha, Thomas (Hrsg.): *Europäischer Föderalismus im Licht der Verfassungsgeschichte*, Schaan/FL 2011, S. 149-171 (Oeter, *Europ. Föderalismus*); Böhmer, Alexander: *Die Europäische Union im Lichte der Reichsverfassung von 1871*, Berlin 1999; Oeter, Stefan: *Souveränität und Demokratie als Probleme in der "Verfassungsentwicklung" der Europäischen Union*, in: *Zeitschrift für ausländ. öffentl. Recht und Völkerrecht*, Bd. 55, 1995, S. 659-712 (Oeter, *Souveränität und Demokratie*).

- Thelen, Kathleen, 2000: Timing and temporality in the analysis of institutional evolution and change. In: *Studies in American Political Development* 14, 101-108.
- Thelen, Kathleen, 2003: How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hrsg.), *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 208-240.
- Thelen, Kathleen/Sven Steinmo, 1992: Historical institutionalism in comparative politics. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (Hrsg.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.
- Thibaut, Anton Friedrich Justus, 1814: Über die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland. Heidelberg: Mohr und Zimmer.
- Treitschke, Heinrich von, 1864: Bundesstaat und Einheitsstaat. In *Historische und politische Aufsätze vornehmlich zur neuesten deutschen Geschichte*. Leipzig: S. Hirzel, 444-595.
- Triepel, Heinrich, 1907: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie. Tübingen: Mohr/Siebeck.
- Triepel, Heinrich, 1917: Die Reichsaufsicht: Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin: Springer.
- Triepel, Heinrich, 1926: Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht. Tübingen: Mohr.
- Vatter, Adrian, 2014: *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Weber, Werner, 1951: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem. Stuttgart: Vorwerk.
- Weichlein, Siegfried, 1997: Sachsen zwischen Landesbewußtsein und Nationsbildung 1866-1871. In: Simone Lässig /Karl Heinrich Pohl (Hrsg.), *Sachsen im Kaiserreich. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Umbruch*. Dresden Böhlau 241-270.
- Weichlein, Siegfried, 2000: Saxons into Germans. The Progress of the national idea in Saxony after 1866. In: James Retallack (Hrsg.), *Saxony in German History. Culture, Society, and Politics, 1830-1933*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 166-179.
- Weichlein, Siegfried, 2004: *Nation und Region. Integrationsprozesse im Bismarckreich*. Düsseldorf: Droste Verlag.
- Willoweit, Dietmar, 2006: Auf dem Weg zur bayerischen Nation: Chancen und Grenzen des bayerischen Königtums im 19. Jahrhundert. In: Alois Schmid (Hrsg.), *1806. Bayern wird Königreich: Vorgeschichte, Inszenierung, europäischer Rahmen*. Regensburg: Pustet, 210-228.
- Witt, Peter-Christian, 1992: Finanzen und Politik im Bundesstaat - Deutschland 1871-1933. In: Jochen Huhn/Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland: Traditionen und gegenwärtige Probleme*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 75-99.
- Ziblatt, Daniel F., 2006: Structuring the state. The formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism. Princeton: Princeton University Press.
- Zimmer, Christina 2010: Politikkoordination im deutschen Bundesstaat: Wandel in den Arbeitsstrukturen? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 677-692.

Autorenverzeichnis

- Ambrosius, Gerold*, Dr., em. Professor für Wirtschafts- und Sozialgeschichte am Historischen Seminar der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen; E-Mail-Adresse: ambrosius@geschichte.uni-siegen.de
- Ando, Kaori*, Doktorandin am Zentrum für Zeitgeschichte von Bildung und Wissenschaft des Instituts für Erziehungswissenschaft der Philosophischen Fakultät der Leibniz-Universität Hannover; Dienstadresse: Leibniz-Universität Hannover, Bismarckstr. 2, D-30173 Hannover, Tel.: 0511/762-9412; E-Mail-Adresse: postmaster@zzbw.uni-hannover.de
- Hähnel, Paul*, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am DFG-Projekt: „Integrieren durch Regieren: Funktionsweisen und Wandel des Föderalismus im Deutschen Reich“ am Historischen Seminar der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen; Dienstadresse: Universität Siegen, Hölderlinstr. 3, D-57068 Siegen, Tel.: 0271/740-3978; E-Mail-Adresse: haehnel@ifer.uni-siegen.de
- Hausteiner, Eva Marlene*, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am DFG-Sonderforschungsbereich 644 Teilprojekt A11 (Unterprojekt: Machtdiffusion, Imperium und Bund als Ordnungsmodelle im 19. Jahrhundert) an der Humboldt-Universität zu Berlin; Dienstadresse: Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Tel.: 030/2093-46677; E-Mail-Adresse: eva.hausteiner@sowi.hu-berlin.de
- Henrich-Franke, Christian*, Privatdozent Dr.; Akademischer Rat auf Zeit für Wirtschafts- und Sozialgeschichte am Historischen Seminar der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen; Dienstadresse: Universität Siegen, Hölderlinstr. 3, D-57068 Siegen, Tel.: 0271/740-4469; E-Mail-Adresse: franke@geschichte.uni-siegen.de
- Heinemann, Manfred*, Dr., Professor am Institut für Erziehungswissenschaft der Philosophischen Fakultät der Leibniz-Universität Hannover und Vorstand des Zentrums für Zeitgeschichte von Bildung und Wissenschaft ebd.; Dienstadresse: Leibniz-Universität Hannover, Bismarckstr. 2, D-30173 Hannover, Tel.: 0511/7629412 -9413; E-Mail-Adresse: m.heinemann@zzbw.uni-hannover.de

Höfer, Philipp, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am DFG-Projekt: „Integrieren durch Regieren: Funktionsweisen und Wandel des Föderalismus im Deutschen Reich“ am Historischen Seminar der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen; Dienstadresse: Universität Siegen, Hölderlinstr. 3, D-57068 Siegen, Tel.: 0271/740-3944; E-Mail-Adresse: hoef@ifer.uni-siegen.de

Huhnholz, Sebastian, Dr., Wissenschaftlicher Assistent am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München; Dienstadresse: Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München; E-Mail-Adresse: sebastian.huhnholz@gsi.uni-muenchen.de

Kreutzmann, Marko, Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts an der Friedrich-Schiller-Universität Jena; Dienstadresse: Friedrich-Schiller-Universität Jena, Philosophische Fakultät, 07737 Jena, Tel.: 03641.9.44002; E-Mail-Adresse: marko.kreutzmann@uni-jena.de

Lemke, Björn, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der DFG-Emmy Noether-Nachwuchsgruppe: „Vielfalt ordnen. Föderalismusvorstellungen in der Habsburgermonarchie und ihren Nachfolgestaaten“ am Collegium Carolinum München (An-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München); Dienstadresse: Collegium Carolinum e.V., Hochstr. 8, D-81669 München; E-Mail-Adresse: bjoern.lemke@collegium-carolinum.de

Lehmbruch, Gerhard, Dr., em. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Konstanz, E-Mail-Adresse: Gerhard.Lehmbruch@uni-konstanz.de

Liedloff, Julia, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am DFG-Projekt: „Integrieren durch Regieren: Funktionsweisen und Wandel des Föderalismus im Deutschen Reich“ am Historischen Seminar der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen; Dienstadresse: Universität Siegen, Hölderlinstr. 3, D-57068 Siegen, Tel.: 0271/740-2919; E-Mail-Adresse: liedloff@ifer.uni-siegen.de

Neutsch, Cornelius, Dr., Akademischer Direktor für Wirtschafts- und Sozialgeschichte am Historischen Seminar der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen; Dienstadresse: Universität Siegen, Hölderlinstr. 3; D-57068 Siegen, Tel.: 0271/740-3919; E-Mail-Adresse: cornelius.neutsch@uni-siegen.de

Oeter Stefan, Dr., Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg; Dienstadresse: Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft, Rothenbaumchaussee 33, D-29148 Hamburg, Tel.: 040/42838-4565; E-Mail-Adresse: stefan.oeter@iura.uni-hamburg.de

Osterkamp, Jana, Dr., Leiterin der DFG-Emmy Noether-Nachwuchsgruppe: „Vielfalt ordnen. Föderalismusvorstellungen in der Habsburgermonarchie und ihren Nachfolgestaaten“ am Collegium Carolinum München (An-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München); Dienstadresse: Collegium Carolinum e.V., Hochstr. 8, D-81669 München; E-Mail-Adresse: jana.osterkamp@collegium-carolinum.de

Senghaas, Monika, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsverbund Public Health Sachsen der Medizinischen Fakultät der Technischen Universität Dresden; Dienstadresse: Fiedlerstr. 33, D-01307 Dresden; E-Mail-Adresse: monika.senghaas@tu-dresden.de