

## Bürgergesellschaft und Bundesstaat

### Demokratiethoretische Begründung des Föderalismus und der Föderaliskultur

Roland Sturm



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

| Bertelsmann Stiftung

STIFTUNG  
Marktwirtschaft  
Frankfurter Institut

Die Stiftung für liberale Politik

Friedrich Naumann  
Stiftung



Hanns  
Seidel  
Stiftung

**Bürgergesellschaft und Bundesstaat**  
**Demokratiethoretische Begründung des**  
**Föderalismus und der Föderalismuskultur**

*Roland Sturm*

*Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung und der*  
*Konrad-Adenauer-Stiftung*

© 2004, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh;  
Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin

## Inhalt

I.	Das bürgergesellschaftliche Defizit der Föderalismusdebatte	3
II.	Das föderale Defizit der Bürgergesellschaftsdiskussion	7
III.	Bürgergesellschaft und Föderalismus – Zur Reintegration von Fragen gesellschaftlicher Legitimation in die Föderalismusdebatte	10
	1. Wer herrscht?	11
	2. Wie wird Teilhabe organisiert?	14
	3. Wie entsteht Wissen über den politischen Prozess?	15
	4. Wer verantwortet Politik?	17
	5. Die Kraft der Identität	19
	6. Inklusion statt Ausgrenzung	22
	7. Wer kontrolliert die Machtausübung?	23
	8. Erneuerung als Grundprinzip	25
	9. Die Pluralität des politischen Wettbewerbs	30
IV.	Fazit	32

„Was ich in Amerika am meisten bewundere, sind nicht die aus der *Verwaltung* entstehenden Wirkungen der Dezentralisation, es sind vielmehr ihre *politischen* Wirkungen. In den Vereinigten Staaten spürt man allerorten das Vaterland. Es ist vom Dorf bis zur ganzen Union ein Gegenstand liebevoller Sorge. Dem Einwohner gilt jedes Anliegen des Landes so viel wie sein eigenes.“ (Alexis de Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika, 1835)

## **I. Das bürgergesellschaftliche Defizit der Föderalismusdebatte**

Es besteht ein merkwürdiges Missverhältnis zwischen der politisch möglichen und bereits erfolgten Mobilisierung zu Gunsten einer Reform des deutschen Föderalismus und dem Grad der Reflexion über die Bedeutung einer solchen Reform für die deutsche Demokratie. Weniger Demokratiefragen als Macht- und Machbarkeitsfragen stehen im Mittelpunkt einer Debatte, die zu vergessen scheint, dass politische Entscheidungsverfahren kein Selbstzweck sind, sondern ihre Legitimation aus einem demokratisch rückgekoppelten Gestaltungsauftrag beziehen. Ohne die Identifikation und die allgemeine Anerkennung demokratiethoretisch begründeter Maßstäbe für eine Föderalismusreform wird es keine Reform geben, die diesen Namen verdient und der es gelingt, ihren „Mehrwert“ gegenüber dem Status quo dem Souverän, den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber erkennbar zu machen und auch strukturelle Defizite der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zu überwinden, anstatt sie wieder einmal technokratisch umzuformulieren.

Die gegenwärtigen Bemühungen um eine Föderalismusreform stehen in der doppelten Gefahr des Inkrementalismus und der Einigung auf Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners. Entsprechend gestaltete Neujustierungen an Stelle von substanziellen strukturellen Veränderungen von Institutionen

und Verfahren sind ebenso wie Verhandlungskompromisse im Tauschverfahren (vor allem bezogen auf die Interessen des Bundes und der Länder an Finanzströmen) für den deutschen Föderalismus in seiner heutigen Verfassung nicht ungewöhnlich. Sie sind – im Gegenteil – geradezu das Markenzeichen der eingeschränkten Dynamik politischen Wandels, den Politikverflechtung erlaubt. Minimalistische Anpassungsprozesse des Föderalismus als Reaktion auf seine tiefgreifenden Funktionsprobleme sind auch nicht zufällig, sondern entscheidungslogisch plausibel und kommen den Verwaltern des Status quo in Staatsämtern entgegen. Die politikwissenschaftliche Literatur hat seit Mitte der siebziger Jahre (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) vergeblich darauf hingewiesen, dass so zustande gekommene politische Richtungsentscheidungen zu suboptimalen Ergebnissen führen.

Dieser Aspekt der öffentlichen und wissenschaftsinternen Föderalismusdebatten ist bestens dokumentiert und soll hier deshalb nicht näher ausgeführt werden (zusammenfassend Sturm 2001: 46ff.). Hervorzuheben ist ein anderer Charakterzug solcher Föderalismusdebatten, nämlich ihr Akzeptieren der „Kartellisierung von Entscheidungsprozessen“ im demokratischen Raum. Der „Exekutivföderalismus“ hat als sein Pendant das politikwissenschaftliche Genre der Verflechtungsanalyse geboren und dazu gehörig als Demokratietyp die Verhandlungsdemokratie (u.a. Holtmann/Voelzkow 2000). Das Interesse dieses Genres gilt den Verfahrensregeln für Verhandlungsprozesse und den Ebenen, auf denen sich Exekutiven begegnen (z. B. Benz 2003b: 231f.). Aus dem Blickfeld geraten die Nicht-Verhandler, nicht nur sachlogisch, was ohne weiteres begründet werden kann. Sie verschwinden aber bemerkenswerterweise auch aus dem machtpolitischen und legitimatorischen Horizont der oft noch durch spieltheoretische Modellierung reduzierten relevanten Akteure (Scharpf 2000).

Maßstäbe für eine Föderalismusreform werden in solchen Analysen nur noch indirekt aus Verfassungsprinzipien gewonnen. Die Logik der Verhandlung überlagert die Suche nach einer Rückbindung der Debatte an Grundsätze demokratischer Gemeinwesen, wie Transparenz, Partizipation oder Volkssouveränität. Verhandlungen werden zu einer inhaltsunabhängigen Sache an sich. Die Repräsentation bzw. der Abgleich institutionalisierter Interessen entkoppelt sich von Fragen der demokratischen Legitimation. Legitimation wird umgedeutet in Speziallegitimationen, wie „Legitimation durch Verfahren“ oder „Output-Legitimation“ (die Legitimation durch überzeugende Politikergebnisse). Der Spielraum von Vielfalt im Föderalismus wird nur noch im Bezug auf die strategischen Optionen von Verhandlungsprozessen definiert, nicht aber im Rekurs auf regionalgesellschaftliche Willensbildung.

Es fehlt in der wissenschaftlichen Debatte nicht an Stimmen, die eine solche eingeschränkte Realitätsverarbeitung unterstützen und im Verhandeln der politischen Exekutiven selbst den Kern demokratischen Entscheidens im Föderalismus sehen (z.B. Luthardt 1996). Und selbstverständlich bleibt unbestritten, dass in einer repräsentativen Demokratie Entscheidungsträgern die Legitimation für Verhandlungsprozesse zukommt. Was aber weder verhandelbar ist noch aus Föderalismusreformverhandlungen ausgeblendet werden kann, sind die demokratischen Maßstäbe föderaler politischer Ordnungen. Geschieht dies, stehen nur noch Interessenausgleichs- und (wenn es gelingt, die Logik der Politikverflechtung zu überwinden) Effizienzgesichtspunkte im Vordergrund. Es geht also in föderalen Verhandlungsprozessen auch um die Repräsentation von Werten und damit um jenen Orientierungsrahmen für politisches Entscheiden, der als Kompass für Präferenzbildung bei unterschiedlichen Optionen zur Ausgestaltung des Föderalismus gelten kann.

Gerechtfertigt wird das Ignorieren der Wertedimension bei Föderalismusdebatten mit der Konstruktion von Sachzwängen, die Entscheidungspfade vorgeben, sowie der heute angeblich herrschenden postmodernen Beliebigkeit bzw. Individualisierung normativer Zuordnungen. Dies leistet einer Art „normativen Reduktionismus“ Vorschub. Der Föderalismus müsse nicht geliebt werden, er habe sich zu bewähren, wäre hierfür eine griffigere Formel. Das Ignorieren regionalgesellschaftlicher Identitäts- und Willensbildung und ihrer möglichen Widerspiegelung in effizienten Partizipationsformen wird deshalb nicht als Mangel empfunden. Die Chancen der Teilhabe nicht nur als Recht regionaler Gesellschaften, sondern auch als Weg zur politischen Effizienzerhöhung werden damit in der Hierarchie demokratischer Zielvorstellungen deutlich niedriger eingestuft als das Interesse der Bürger an staatlichen Leistungen.

Leider ist dieses „bürgergesellschaftliche Defizit“ der Föderalismusdebatte schon so habitualisiert, dass bei der Suche nach einer Neuorientierung des deutschen Föderalismus dessen demokratiethoretische Begründung regelmäßig zu kurz kommt. Liest man die Bundestagsdebatte, die im Herbst 2003 der Einsetzung der „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ vorausging, so entsteht parteiübergreifend der Eindruck, dass sehr wohl die demokratische Erneuerung des Gemeinwesens mitbedacht wurde, wie der häufige Rekurs auf Begriffe wie Transparenz oder Bürgernähe in Debattenbeiträgen belegt. Allerdings ist der inhaltliche Kern dieser Rhetorik bereits bei der Aufgabenstellung der Kommission verloren gegangen. Er wurde endgültig obsolet, als die Kommission es versäumte, sich mit den grundlegenden Maßstäben für eine Föderalismusreform zu beschäftigen und es stattdessen vorzog, sich ohne Umschweife an die Organisation von traditionellen Bund-Länder-Verhandlungen, abzulesen auch an den üblichen Vetovorkehrungen solcher Verhandlungen, zu machen.

## II. Das föderale Defizit der Bürgergesellschaftsdiskussion

Wenn der heutigen deutschen Föderalismusdebatte der Vorwurf gemacht werden kann, sie traue der Gesellschaft zu wenig demokratische Reife, Gestaltungsfähigkeit und Gestaltungswillen zu, so gilt umgekehrt für die Bürgergesellschaftsdiskussion, dass diese merkwürdig institutionenvergessen auftritt. „Jenseits von Markt und Staat“ liegt – so das Credo der Kommunitaristen – vor allem das Feld der Selbstorganisation der Bürger. Ehrenamt und freie Assoziation, Selbststeuerung und Betroffenheit, Netzwerke und Gemeinschaft prägen den Kosmos bürgerschaftlichen Engagements. Bürgergesellschaftlich relevante Institutionen sind vor allem transitorische Arrangements mobilisierter Bürger. Verfassungsinstitutionen spielen eine geringe Rolle – ja es ist sogar so, dass die Bürgergesellschaft im Zweifel eher gegen sie als mit ihnen oder durch sie verwirklicht wird.

Es ist müßig, hier – wie dies gelegentlich getan wird (vgl. Kleger 2001: 140) – begrifflich zwischen der „antietatistischen Zivilgesellschaft“ und der auf Rechten basierenden Bürgergesellschaft zu unterscheiden. Unabhängig von der gewählten Begrifflichkeit gilt: Die „Rückkehr des Bürgers“ in den politischen Diskurs aktualisiert politisch-moralisch (Martinsen 1995/Gebhardt 1996a) nicht umstandslos die logische Folge des Bürgerseins, nämlich, „dass die Seinsweise des Bürgers zwingend eine konkrete, wie auch immer herrschaftlich organisierte politische Einheit voraussetzt, von der her sich ein Individuum als Bürger definieren kann“ (Gebhardt 1996b: 353). Und auch der weitere gedankliche Schritt fehlt in der bürgerschaftlichen Argumentation. Denn mit der Frage nach der politischen Einheit ist auch diejenige nach ihrer Ausgestaltung für und durch den Bürger gestellt. Die politische Einheit entfaltet ihre gesellschaftliche Wirkung im Wege ihrer institutionellen Prägung, wie uns die Institutionentheorie plastisch vor Augen führen konnte. „Kein Handeln wäre möglich“, so Schüle (1987: 10), „wenn es

keine strukturierten externen Vorgaben, die von den Handelnden internalisiert sind, gäbe,“

Die Strukturen des Föderalismus gehören ganz zweifellos zu jenen strukturierten Vorgaben einer politischen Einheit, auf die sich Bürgerinnen und Bürger als Orte bürgerschaftlicher Selbstbestimmung beziehen können. Dies setzt allerdings auch gesellschaftliche Relevanz für das zweite von Schülein genannte Kriterium voraus, nämlich das der Internalisierung dieser strukturierten Vorgaben oder – mit anderen Worten – eine politische Kultur des Föderalismus. Das Grundproblem für den Föderalismus in Debatten, die sich mit den Grundlagen einer partizipatorischen Demokratie (Schmidt 2000: 251ff.) beschäftigen, scheint zu sein, dass solche Debatten den Föderalismus inzwischen relativ unreflektiert als bürgerferne „Superstruktur“ einordnen, die keine herrschaftsfreie Deliberation in einer authentischen Öffentlichkeit ermöglicht.

Der Verdacht drängt sich auf: Hier werden dem Föderalismus nicht seine konzeptionellen, sondern seine empirischen Defizite zum Verhängnis. Der deutsche bürgergesellschaftliche Diskurs ist bezogen auf Werturteile, die eine gewisse Institutionenferne begründen, aber rigoroser als derjenige beispielsweise in den USA, wo sowohl die bürgergesellschaftliche Tradition stärker ist als auch die Vielfalt im Föderalismus konsequenter als Chance auch der Bürgergesellschaft begriffen wird. Trotz seiner skeptischen Bestandsaufnahme, dass in den USA sich eine Art „federalism fatigue“ nachweisen lasse, kommt beispielsweise Leach (1974: 45) angesichts der Herausforderungen der „community power“-Bürgerbewegung in den amerikanischen Städten der siebziger Jahre dennoch zu dem Schluß: „No matter what else, the demands for community power have emphasized the citizen’s role in making the federal system of government in the United States work.“ Und er hebt die grundsätzliche demokratische Responsivität einer föderalen Ordnung hervor: „If we do not

adapt it (den Föderalismus, R.S.) to changing circumstances, it is only either because we have made it rigid in operation or because we failed to come up with innovative ideas – not because federalism itself is unadaptable.“ (Leach 1974: 46)

Selbst wenn die bürgerschaftliche Debatte das vorhandene institutionelle Inventar einer Gesellschaft in ihre Überlegungen unzureichend einbezieht, was – wie das Beispiel der Community-power-Studien belegt – schwerlich begründet werden kann, ist damit die Verbindung mit dem Wertesystem des Föderalismus nicht schon verloren gegangen. Die bürgerschaftliche Debatte trifft sich mit der Föderalismusdebatte wieder im Grundsätzlichen, wenn auch reichlich Vagen: Ziel aller Verfechter der Bürgergesellschaft ist es, einen Beitrag zur Effizienzerhöhung von Demokratien zu leisten und demokratische Normen zu stärken. Ebenso wie eine Bürgergesellschaft ohne Demokratie undenkbar scheint, gilt dies für den Föderalismus ohne demokratisches Gemeinwesen, auch wenn die bereits erwähnte Abkoppelung föderaler Verfahren von ihrer Letztbegründung einige Sozialwissenschaftler dazu verleitet hat, Föderalismus und Dezentralisierung in eins zu setzen oder gar Föderalismus in einem undemokratischen Umfeld für möglich zu halten (u.a. Saunders 1996: 62, kritisch Sturm 2000: 122). Diese grundsätzliche Übereinstimmung der politischen Gestaltungsziele Bürgergesellschaft und Föderalismus bedarf der Konkretisierung und der argumentativen Vermittlung.

### **III. Bürgergesellschaft und Föderalismus – Zur Reintegration von Fragen gesellschaftlicher Legitimation in die Föderalismusdebatte**

Im Folgenden wird der Versuch unternommen, Elemente des Diskurses zur Grundausstattung demokratischer Gemeinschaften mit den Überlegungen zur Ausgestaltung einer Bürgergesellschaft und den gesellschaftlichen Begründungen für eine föderale Ordnung zusammenzuführen. Die politische Kultur des Föderalismus spiegelt die Gesamtheit dieser Elemente wider und ihren historisch jeweils unterschiedlichen relativen Beitrag zur Verankerung des Föderalismus in einem politischen Gemeinwesen.

Politische Kultur wird hier nicht nur im traditionellen Sinne als individualistisches Set von Haltungen, Einstellungen und Meinungen verstanden (im Überblick: Sturm 2004), sondern auch im Sinne der Grundidee von Elkins und Simeon (1979: 128f.). Diese formulierten zuerst die These, dass politische Kultur das Weltbild der Bürger, ihre kognitiv-normative Landkarte („mind-set“) bestimme und damit Handlungsoptionen selektiere. Sie kamen zu der Schlussfolgerung, dass politische Kultur deshalb sinnvollerweise nicht auf der Ebene individueller Einstellungen zu untersuchen sei. Individuen hätten zwar Überzeugungen oder Werthaltungen, aber Kultur sei ein interpersonales Phänomen, das nur auf der Ebene von Gemeinschaften (in unserem Falle föderal strukturierter Gemeinschaften) zu lokalisieren sei.

Die kognitiv-normative Landkarte der Föderalismuskultur nimmt innerhalb eines Bedeutungsfeldes demokratischer Essentials unterschiedliche Schwerpunktsetzungen vor, je nachdem ob die Frage nach den Grundsätzen von Demokratie, Bürgergesellschaft oder Föderalismus gestellt wird. Unstrittig ist aber das Vorhandensein eines diese jeweils verbindenden sachlichen und politisch-strategischen Zusammenhangs. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die möglichen

Facetten einer auf demokratischen Normen beruhenden Föderalismuskultur, die die demokratietheoretisch relevanten Schwerpunktsetzungen sowohl der Föderalismusdebatte als auch der Debatte um eine bürgerschaftliche Verankerung moderner Demokratien aufgreift.

*Tabelle: Facetten der Föderalismuskultur*

<b>Demokratische Norm</b>	<b>Bürgergesellschaft</b>	<b>Föderalismus</b>
Volkssouveränität	Empowerment	Subsidiarität
Partizipation	herrschaftsfreier Diskurs	Mehrebenenregierung
Transparenz	Informationsfreiheit	Politikentflechtung
Eigenverantwortung	freie Assoziation	fiskalische Äquivalenz
Selbstbestimmung	Identität	endogenes Potenzial
Minderheitenschutz	Freiheitsrechte	territoriale Autonomie
Machtkontrolle	Responsivität	vertikale Gewaltenteilung
gesellschaftlicher Wandel	Innovation	Labore der Demokratie
Parteienwettbewerb	direkte Demokratie	Schulen der Demokratie

Aus dieser Übersicht ergeben sich neun Grundfragen bzw. Grundprobleme einer demokratietheoretischen Begründung des Föderalismus, bei denen sich eine genaue Analyse lohnt.

## **1. Wer herrscht?**

Demokratische Herrschaft ist Herrschaft des Volkes, für das Volk und durch das Volk. Dies ist eine Binsenweisheit, ebenso wie die Erkenntnis, dass solche Herrschaft in heutigen Gesellschaften in erster Linie als repräsentative organisiert werden muss. Die Kritik an der Praxis demokratischer

Repräsentation zielt in erster Linie auf das, was eingangs „Kartellisierung von Entscheidungsprozessen“ genannt wurde und was zu Wortschöpfungen wie „politische Klasse“ führte, also auf das Eigenleben der Repräsentanten und auf ihre Abkoppelung vom Bürger und von Bürgertugenden.

Die Bürgergesellschaft versteht sich als Gelegenheitsstruktur für Mikrokosmen von Demokratie. Diese „responsive communities“ lösen das Problem der Organisation von Herrschaft durch die Einbindung des Individuums in die Gemeinschaft. Die Gemeinschaft ist gegenüber dem Einzelnen nicht übermächtig und bleibt stets überschaubar. Herrschaft ist ein Gleichgewichtszustand, der dem Streben nach Selbstverwirklichung ausreichend Freiraum gibt. „Die Individuen mögen danach streben, die Rechte der Gemeinschaft zu reduzieren, die Gemeinschaft mag heftig versuchen, Individuen einzubinden. Aber wenn es keinem der beiden Elemente gelingt, die Oberhand zu gewinnen und wenn die Exzesse des einen durch ein Erstarren des anderen Elements neutralisiert werden, kann eine ausgewogene responsive community aufrechterhalten werden.“ (Etzioni 1996: 34) Konkrete Handlungskompetenz tritt in dieser Vorstellung also hinter abstrakte Macht und institutionelle Logik zurück.

Überlegungen dieser Art sind der Föderalismuskultur nicht fremd – im Gegenteil. Das Subsidiaritätsprinzip hat noch trennschärfer, als dies die Protagonisten der Bürgergesellschaft in der Regel tun, die Kompetenzfrage und die Frage der gesellschaftlichen Eigenverantwortlichkeit angesprochen. Subsidiäres Handeln, die direkte Zuständigkeit der kleineren Einheit, der responsive community hat hier oberste Priorität. Nimmt man dieses Prinzip ernst, ist die logische Konsequenz, dass die kleinere Einheit ihre Zuständigkeit ohne eigene Zustimmung nicht an übergeordnete Einheiten verlieren darf. „Immerhin folgt aus dem Subsidiaritätsprinzip eine Begründungspflicht“, so Zippelius (2002: 347): „Für jede Stufe der

Zentralisierung sollte dargelegt werden, warum eine Aufgabe nicht eben so gut auf der nachgeordneten Ebene erledigt werden kann.“ Ludger Kühnhardt (1991: 42) hat Oswald von Nell-Breunings weiterführende Inbezugnahme von Subsidiaritätsprinzip und der Idee des Föderalismus treffend so zusammengefasst: „Die Mehrstufigkeit der staatlichen Ordnung spiegele den doppelten Gedanken wider, den er (Nell-Breuning, R. S.) für das Subsidiaritätsprinzip als konstitutiv angesehen hatte: einerseits die Sicherung echter Selbstverwaltung kleinerer Einheiten, andererseits ihre Verbindung mit den übergeordneten Einheiten im Sinne einer Stufenfolge. In einem weitgefassten, nicht die konkreten staatsrechtlichen Implikationen des Föderalismus berührenden Sinne könne man den Föderalismus als ‚die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips im staatlichen Leben‘ verstehen – Föderalismus also als angewandtes Subsidiaritätsprinzip.“

Gerade die heute ausgehöhlten oder umstrittenen Vorkehrungen des deutschen Föderalismus erscheinen in neuem Licht, wenn man sich an den Subsidiaritätsgrundsatz erinnert. Festlegungen wie der Artikel 30 des Grundgesetzes, der die Länder mit der Ausübung der staatlichen Befugnisse und der Erfüllung staatlicher Aufgaben beauftragt, oder der Länderparlamentarismus, beide in der politischen Praxis des deutschen Regierungssystems eher zweitrangig, müssen aus einer anderen Perspektive betrachtet werden, stellt man nicht die Frage nach der derzeitigen Machtverteilung im deutschen Regierungssystem, sondern nach der Verwirklichung seiner bürgergesellschaftlichen Grundlagen. Und der Zustimmungsvorbehalt der bürgernäheren Ebene bei der Machtübertragung auf die bürgerfernere führt die Zustimmungspflicht des Bundesrates bei jener Bundesgesetzgebung, die Länderangelegenheiten betrifft, aus der „Schmuddelecke“ der Blockadepolitik, in die sie die parteipolitische Konfrontation gelegentlich zu führen scheint.

## 2. Wie wird Teilhabe organisiert?

Zentrales Element der Volksherrschaft ist die Beteiligung des Volkes an politischen Entscheidungen. Sie legitimiert nicht nur Herrschaft (als Legitimationsform: Input-Legitimation), von der Teilhabe wird auch erwartet, dass sie das Ergebnis politischer Entscheidungen optimiert. Unterschiedliche Zäsuren können Teilhaberäume abgrenzen. Bürger können an der Abstimmung über politische Weichenstellungen beteiligt werden entweder durch Mechanismen der repräsentativen (Wahlen) oder der direkten Demokratie (Referenden), sie können beteiligt werden an der Umsetzung von Politik (mitgestaltende Partizipation) oder auch an der Bewertung von Politik (retrospektive Partizipation).

Die Partizipationsvorstellungen der Bürgergesellschaft gehen vom Bürger als Individuum aus, dessen Rationalitätskalküle aber weiter gefasst werden als die dem ökonomischen Prinzip der Präferenzbildung verpflichteten Rationalitätsannahmen der „rational choice“-Schule. Partizipation ist im bürgerschaftlichen Diskurs die logische Folge der Erkenntnis, dass der Mensch ein Gemeinschaftswesen ist. Partizipation ist also prinzipiell nicht an situative Vorbedingungen geknüpft. Im Idealfall gelingt in der Bürgergesellschaft die Integration sämtlicher genannter Partizipationsmodi, wobei über Politik nicht diskriminierend – also auf der Basis bürgerlicher Rechte und damit intentional herrschaftsfrei – entschieden wird.

Dies mag angesichts der Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften und des Vorherrschens repräsentativer Formen von Demokratie eine eher wirklichkeitsferne Annahme sein. Die Prinzipien, die die Bürgergesellschaft für politische Teilhabe fordert, sind aber in föderalen Staaten ohne Zweifel eher zu verwirklichen als in zentralistisch organisierten Staaten. In der Mehrebenendemokratie des Föderalismus werden weit mehr Gelegenheiten zur Teilhabe gegeben als in Zentralstaaten, und die retrospektive Partizipation kann

differenzierter ausfallen. Allgemeine Wahlen auf Bundesebene werden aber nicht nur durch Landtagswahlen ergänzt. Ein Blick in die Länder zeigt, dass fast flächendeckend sowohl auf der Landes- als auch auf der kommunalen Ebene, die in der Verantwortung der Länder liegt, das Nutzen von Formen der direkten Demokratie möglich ist.

Partizipation ist so im Föderalismus in hohem Maße ein flexibles Instrument geworden, das ebenenadäquat nicht nur zur Artikulation politischer Streitfragen, sondern auch zu ihrer Lösung beitragen kann. Die Verabsolutierung eines Partizipationsmodus verbietet sich, beispielsweise die Option für primär direktdemokratische Teilhabe im Föderalismus (zur Diskussion vgl. Haus 2000). Vielmehr wäre an der Verbesserung jener Partizipationsformen zu arbeiten, die bisher auch im Föderalismus institutionell unterentwickelt sind. In erster Linie ist hier an die mitgestaltende Partizipation zu denken, in deren Rahmen auf internationaler und EU-Ebene NGOs und andere Formen organisierter Interessen, auch dank neuer Möglichkeiten elektronischer Kommunikation (Stichwort: e-democracy), weit mehr leisten als dies bisher im Rahmen der Begleitung des Politikimplementationsprozesses auf Länderebene geschieht.

### **3. Wie entsteht Wissen über den politischen Prozess?**

Ein uninformierter Bürger kann am politischen Prozess nicht gestaltend mitwirken. Mitwirkung ohne Information wird zu einer ritualisierten Form der Herrschaftslegitimation, der Bürger wird zur Marionette der Regierenden. Information erfordert Transparenz. Als Folge des Problems der Transaktionskosten von Informationsbeschaffung wird es immer so etwas wie „bounded rationality“ bei Bürgerentscheidungen geben.

Aber diese Rationalität darf in einer Bürgergesellschaft nicht prinzipiell und prozedural willkürlich, etwa durch die Einschränkung des freien Zugangs zu Informationen, beschränkt werden.

Die bürgergesellschaftliche Forderung an den Föderalismus, Informationsfreiheit zu gewähren, stellt die Praxis der Politikverflechtung grundsätzlich in Frage. Komplexe und intransparente Verhandlungsprozesse der politischen Exekutiven hinter verschlossenen Türen geben den demokratisch gewählten Parlamenten in Bund und Ländern kaum noch eine Chance, Politik mitzugestalten. Ihnen bleibt wenig anderes übrig, als die von den Exekutiven gefundenen Kompromisse abzusegnen, wollen sie nicht politischen Stillstand oder die fortwährende Wiederholung der gleichen Verhandlungsprozesse riskieren.

Der einzelne Parlamentarier, der bei Abstimmungen im Landtag der Linie seiner Partei folgte, mag die Tatsache, dass er politische Verpflichtungen, die seine Landesregierung in Verhandlungen mit anderen Landesregierungen und dem Bund einging, faktisch nur noch bestätigen konnte, weniger als unmittelbaren Machtverlust empfunden haben. Was zählt als Bilanz der Politikverflechtung, ist aber das Gesamtergebnis. Hierzu gehört der Verlust an Transparenz im Föderalismus und damit eine massive Einschränkung der Möglichkeiten für die Wählerinnen und Wähler, politische Verantwortung zuzuordnen und entsprechend bei Wahlen für oder gegen bestimmte Regierungen zu stimmen. Der deutsche Föderalismus ist, wie dies der Politikwissenschaftler Thomas Ellwein einmal formulierte, zum „Verschiebebahnhof politischer Verantwortung“ geworden. Während der Erfolg in der Politik viele Väter hatte, schieben sich bei Misserfolgen Bund, Länder und Gemeinden gegenseitig die Verantwortung zu, und Wählerinnen und Wähler haben keine Möglichkeit, dieses Spiel zu durchschauen.

Die Entflechtung des politischen Entscheidungsprozesses ist also eine unabdingbare Voraussetzung, um den Bürgern die Chance der Informiertheit zu geben. Nur mit ausreichenden Informationen können sie Verantwortung wahrnehmen und Politik mitgestalten.

#### **4. Wer verantwortet Politik?**

Die Diskussion um die Bürgergesellschaft hat den eigenverantwortlichen Bürger, den citizen, wiederentdeckt. Politische Verbindlichkeit schafft dieser in freier Assoziation nicht, um sich ein- und unterzuordnen, sondern um seine Rolle als Individuum in der Gesellschaft bei freier Selbstbestimmung wahrzunehmen. Der Föderalismus bietet, wie Elazar (1994: 21) argumentiert, die Möglichkeit der optimalen Verbindung der Eigenverantwortlichkeit für Entscheidungen, aber auch für Entscheidungsregeln mit dem Gedanken der Selbstbestimmung: „Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. In the broadest sense, federalism involves the linkage of individuals, groups, and politics in lasting but limited union in such a way as to maintain their respective integrities.“

Eigenverantwortung wird nicht zuletzt konkret in der finanziellen Verantwortung für politisches Handeln. Wer bereit ist, die finanziellen Folgen seiner Entscheidungen selbst zu tragen, nimmt in ganz anderer Weise Verantwortung wahr als derjenige, der die finanziellen Folgen seiner Entscheidungen anderen aufbürden kann. Letzteres ist der unbefriedigende Status quo der Politikverflechtung. Eigenverantwortung setzt erst die finanziellen Anreize auch für die Politik, die Präferenzen der Bürger zum Maßstab zu machen. In diesem Zusammenhang wurde von Schmidt-Trenz und Fonger (2000: 5) der Begriff des „Bürgerföderalismus“ geprägt, „der das vorhandene Steuerkartell von Bund und Ländern aufbricht zugunsten einer größeren Steuerautonomie der Legislation vor Ort bei

deutlich verringerter Ausgleichsintensität, um so den Politikern maximale Anreize zu setzen, in die Quellen der Wertschöpfung zu investieren und gemäß den Wünschen der Bürger zu handeln.“

Dies ist, gemessen an den Ergebnissen der ökonomischen Theorie des Föderalismus, ein eher bescheidener Anspruch für die Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger (ausführlicher zur Diskussion: Schick 2003). Auch wenn Esser (1996: 90) zuzustimmen ist, dass bei der exakten Bestimmung der Ausgestaltung finanzieller Verantwortung „eine pauschale Beurteilung ohne differenzierte Betrachtung der zur Disposition stehenden öffentlichen Aufgabe“ unmöglich ist, so besteht doch ausreichend Klarheit über die prinzipielle Ausrichtung der auf Bürgerverantwortlichkeit zielenden Entscheidungsstrukturen im Föderalismus.

Zu beachten sind in erster Linie das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und das Konnexitätsprinzip. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz basiert auf der Forderung, dass die Belastungen für den Bürger durch staatliche Steuerpolitik auf jener politischen Ebene erfolgen sollen, auf der auch die Verantwortlichkeit für die durch diese Steuern finanzierten Ausgaben angesiedelt ist. Nur so kann der Bürger seine Ausgaben- und Einnahmenpräferenzen an einen eindeutigen Adressaten richten, und nur so kann er Fehlleistungen der Politik, Präferenzabweichungen also, durch Vertrauensentzug im Wahlakt sanktionieren. Kompetenzverflechtung über politische Ebenen hinweg ist ebenso wie eine Steuerpolitik des „großen Topfes“, der die eigenständige Steuerhoheit unterer politischer Ebenen beschneidet und staatliche Leistungen auf allen politischen Ebenen weitgehend aus einer Hand finanziert, der sicherste Weg, um es dem Bürger unmöglich zu machen, seine Präferenzen im politischen Prozess geltend zu machen.

Nicht nur weil Politikverflechtung zu einem gewissen Grade die Zuordnung von Verantwortung zu einzelnen politischen Ebenen kaum mehr möglich macht, sondern auch weil die Informationskosten zur Feststellung selbst der Restverantwortung prohibitiv werden, bleibt die Sanktionierung von politischem Fehlverhalten aus. Einer ineffizienten, korrupten oder im Eigeninteresse der Berufspolitiker fehlgeleiteten Politik steht trotz formal vertikaler Gewaltenteilung im Föderalismus so nichts mehr im Wege.

Das Konnexitätsprinzip ist Ausdruck des Bemühens, einen Teil des Wildwuchses an Verflechtungsbeziehungen im Föderalismus aufzubrechen. Es fordert das Ende der Kostenüberwälzung der höheren politischen Ebene auf die niedrigere. Ausgabenwirksame Gesetze sollten auf derjenigen politischen Ebene vollständig finanziert werden, auf der über sie beschlossen wurde. Nur so wird im politischen Alltag deutlich, wer für Belastungen des Bürgers tatsächlich verantwortlich ist. Der legitimatorischen Entlastung der oberen Entscheidungsebene, die den politischen Erfolg für sich reklamiert, während die Verantwortlichkeit für dessen Finanzierung Ländern und Kommunen zugeschoben wird, sollte entgegengewirkt werden.

## **5. Die Kraft der Identität**

Selbstbestimmung ist nicht nur eine Frage der Souveränität über Ressourcen oder der Abwesenheit politischer Vormundschaft. In der Bürgergesellschaft ist Selbstbestimmung der Weg, um individueller und kollektiver Identität Ausdruck zu verleihen. Identität ist mehr als ein folkloristisches Element. Was in der Bürgergesellschaft das Selbstverständnis von Bürgern konstituiert, wird in ihrem Zusammenwirken im Föderalismus zur politischen und ökonomischen Kraft.

Hierauf deuten zahlreiche Studien zum Föderalismus und Regionalismus in unterschiedlichen Ländern hin (u.a. Keating/Loughlin 1997).

Seit den achtziger Jahren wurde die Integration kultureller Orientierungen bis hin zu Fragen der Arbeitsethik zum Bestandteil der Analyse regionalökonomisch-gesellschaftlicher Clusterbildung unter dem Stichwort „regionales endogenes Potenzial“ (z.B. in Deutschland Miegel 1991; Sturm 1997). Internationale Anerkennung fand dieser Ansatz durch die große Aufmerksamkeit, die die Italienstudie Putnams (1993) in der Forschung erregte. Putnam argumentiert, dass regionale bürgergesellschaftliche Strukturen, die auf starkem politischem Interesse, sozialer Gleichheit, gegenseitigem Vertrauen und freiwilliger Kooperationsbereitschaft beruhen, besonders geeignet sind, selbst in Krisensituationen effiziente demokratische Strukturen zu bewahren.

Im Kontext dieser Überlegungen ist inzwischen eine relativ eigenständige Sozialkapital-Forschung entstanden. Kulturelle Normen ebenso wie individuelle Einstellungen zählen zu den Komponenten des Sozialkapitals einer Gemeinschaft (Inkeles 2001: 22f.). Unter Sozialkapital ist die Fähigkeit zu verstehen, motivationelle und intellektuelle Ressourcen zu erschließen, also ein regionales Wir-Gefühl zu konstruieren, das dem einzelnen Bürger den Einsatz für seine Region plausibel macht, ihn dazu veranlasst, sich in regionalen sozialen Netzwerken zu engagieren, und das sogar zu einer regionalen Aufbruchstimmung beitragen kann. Gemeinsam ist diesen regionalökonomischen Initiativen die Identitätsbildung im regionalen Rahmen, die über die sachliche Feststellung, dass sich die wirtschaftliche Zusammenarbeit in diesem Rahmen lohnt, hinausgeht.

Die Region wird zur Mobilisierung ihres Sozialkapitals als politisch-kulturelle Entität definiert, von der angenommen

wird, dass sie einen traditionellen, historisch begründbaren, landsmannschaftlich vermittelten Zusammenhalt habe und sich von Nachbarregionen unterscheide. Da solche Unterscheidungen nicht immer auf der Hand liegen und historisch-traditionelle Begründungen für regionale Identitäten den Bürgern nicht automatisch präsent oder plausibel sind bzw. oft für Wirtschaftsregionen oder Städteachsen schlicht fehlen, kann eine mobilisierungsfähige Identität auch konstruiert werden. Nicht zufällig erlangt die Arbeit von lokalen Amateurhistorikern und von Interpreten der lokalen Oral History in diesem Zusammenhang häufig große Anerkennung. Vor allem aber ist es eine der Aufgaben des Regionalmarketing, die regionalen Identitäten zu finden bzw. zu erfinden, zu pflegen und fortzuentwickeln, denn die Wirkung attraktiver regionaler Identitätsbildung richtet sich nicht nur nach innen, sondern dient auch dazu, den eigenen Wirtschaftsstandort für Investoren und in der Konkurrenz mit anderen Regionen attraktiver zu machen. Regionale Identität wird so strategisch und legitimatorisch zu einer Kraft, die bürgerschaftliches Engagement auch zur wirtschaftlichen Effizienzerhöhung einer föderalen Ordnung zu mobilisieren weiß.

Gerade die Föderalismuskultur mit ihrer auf regionaler Selbstbestimmung basierenden Vielfalt bietet der Bürgergesellschaft besonders flexible und mobilisierungsfreundliche Strukturen. Diese sind heute nicht mehr „top down“ durch den zentral planenden und regulierenden Staat, sondern nur noch im Rahmen offener bürgerschaftlicher Kommunikationsprozesse mit den Mitteln der Selbstorganisation herzustellen (Kruse 1990: 54). Regionale Grenzen werden dabei nicht länger nur durch historische und/oder kulturelle Loyalitäten abgesteckt, sondern auch durch funktionales Aufeinanderbezogensein. Regionale Solidarität ist so nicht zuletzt ökonomisch begründet. Wenn es ihr gelingt, über pragmatisches Kosten-Nutzen-Denken hinaus zu einem „sozialen Konstrukt“ zu werden, kann sie es bewerkstelligen, zusätzliche Ressour-

cen zu mobilisieren, die wiederum weiterreichende regionale Konsensbildungsprozesse erst ermöglichen oder fördern.

## **6. Inklusion statt Ausgrenzung**

Bürgerliche Freiheitsrechte haben universellen Geltungsanspruch. Die Bürgergesellschaft diskriminiert nicht nach Herkunft, Geschlecht oder Religion. Im Föderalismus sind solche Prinzipien konstitutiv für föderale Verfassungsgebung, wie Elazar (1994: 29) ausführt: „According to federal principles, proper liberty is federal liberty, that is, the liberty to act according to the terms of the covenant (*foedus*) which calls the body politic into existence. Every proper polity is established by a pact among its constituents, which is covenantal insofar as it rests upon a shared moral sensibility and understanding, and legitimate insofar as it embodies the fundamental principles of human liberty and equality.“

Dennoch ist eine Situation denkbar, in der individuelle Rechte und das Recht beispielsweise ethnischer Gruppen auf Wahrung ihrer kulturellen Identität kollidieren. In ethnisch fragmentierten Gesellschaften ist der Schutz territorialer Minderheiten eine Aufgabe, die der Föderalismus bewältigen kann, ohne die Freiheitsrechte der Mehrheit zu beschneiden (Hueglin 1987: 35). Dass dies in der politischen Praxis eine Gratwanderung sein kann, hat die jüngste kanadische Geschichte ebenso bewiesen wie die belgische oder spanische. Auch wenn Ideallösungen ausbleiben, garantiert der Föderalismus regionalen Minderheiten das Recht, effizient ihre Stimme zu erheben. Im Konfliktfall ist entscheidend, so Hueglin (1987: 50), dass im Föderalismus gilt: „Territorial minorities have enough political power to resist the political will of a national majority.“

Föderalismus ermöglicht in abgrenzbaren Territorien lebenden ethnischen und sozialen Gruppen ein hohes Maß an Autonomie und gesellschaftlicher Selbstbestimmung, gerade wenn diese Gruppen in einem Staatsgefüge nicht die Mehrheit bilden oder sich für Werte und Traditionen einsetzen, die der überwiegenden Mehrheit des Staatsvolkes gleichgültig sind bzw. von dieser abgelehnt werden. Ethnische Spannungen und selbst teilweise mit unfriedlichen Mitteln ausgetragene Konflikte können durch die in föderalen Staatswesen selbstverständlichen Chancen regionaler Autonomie leichter beigelegt werden. So entsteht auch eine neue Qualität bürgergesellschaftlicher Repräsentation, wie Moreno (1999: 64) bezogen auf den spanischen Fall argumentiert: „Ethnoterritorial cooperation and agreement may not only overcome conflicts and divergence within plural polities, but can also provide a deepening of democracy by favouring the participation of citizens at all possible levels of institutional life and political decision-making.“

## **7. Wer kontrolliert die Machtausübung?**

Machtkontrolle in der Bürgergesellschaft ist die Sicherung der Responsivität der Entscheidungsträger. Im überschaubaren Raum der Selbstorganisation von Bürgern sind die Entscheidungsträger quasi permanent rechenschaftspflichtig. Darüber hinaus sind Techniken wie Amtszeitbegrenzungen oder das Rotationsprinzip denkbar, um der Verselbstständigung von Machtausübung vorzubeugen.

Der Föderalismus institutionalisiert die Machtkontrolle im Staatswesen durch verfassungsrechtliche Garantien der vertikalen Gewaltenteilung. Er schafft dem Bürger damit zusätzliche Zugänge zur Machtkontrolle. Macht wird zwar kontrolliert, aber im Rahmen der „bündischen Solidarität“. Herrschaftsausübung wird dadurch nicht unmöglich gemacht, aber moderiert. Dies ist auch der klassische Gedanke der

„checks and balances“ der amerikanischen Verfassungstheorie. In den Federalist Papers (Hamilton/Madison/Jay [1787/1788] 1961: 330) heißt es beispielsweise: „The federal legislature will not only be restrained by its dependence on the will of the people, as other legislative bodies are, but that it will be, moreover, watched and controlled by the several collateral legislatures, which other legislative bodies are not.“

Erstaunlicherweise findet gerade diese demokratisierende Begründung des Föderalismus kaum mehr Beachtung. Wenn die Politikwissenschaft sich dieser Fragestellung nähert, tut sie es heute in der einseitigen Verkürzung der Suche nach „Vetospielern“, also nach den „checks.“ Die konstruktive Seite von Gegenmacht ebenso wie die „balances“, also das integrative Element der Machtkontrolle, spielen kaum noch eine Rolle. Arthur Benz (2003) hat dafür plädiert, Vetomacht stärker als Handlungsstrategie denn als institutionelle Vorkehrung zur Handlungsblockade zu verstehen, und damit auch die Idee verbunden, dass das Veto auch konstruktiv und nicht nur destruktiv eingesetzt werden kann. Dies führt allerdings wieder in die eingangs angesprochene „kartellisierte“ Entscheidungslogik hinein, betrachtet also Regierungen und nicht die Herrschaftskontrolle durch die Bürger.

Aus der Sicht der Bürgergesellschaft bleibt die Gegenmacht der vertikalen Gewaltenteilung von prinzipieller Bedeutung, denn sie begleitet den Machttransfer, der sich mit der Institutionalisierung von Repräsentation verbindet. In Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip definiert die vertikale Gewaltenteilung sowohl den kontrollierten Machtverlust nachgeordneter politischer Ebenen als auch deren kompensatorische Beteiligung an Entscheidungen, die auf die höhere politische Ebene abgewandert sind.

## 8. Erneuerung als Grundprinzip

Ein funktionierender Föderalismus organisiert effizient gesellschaftliche Lernprozesse. Bürgerschaftliches Engagement steuert das Tempo und die Richtung gesellschaftlichen Wandels entscheidend mit. Im Föderalismus gewinnt diese Gestaltung durch Beteiligung eine besondere Qualität, weil sie unterschiedliche Lösungsvorschläge für gesellschaftliche Herausforderungen gleichzeitig „testet“. Das Bild, das die Föderalismusforschung hierfür benutzt, ist das der „Laboratorien der Demokratie“. Es geht zurück auf einen Satz von 1932 in einem abweichenden Votum eines Richters am amerikanischen Supreme Court (Tarr 2001). Louis Dembitz Brandeis formulierte im Verfahren „New State Ice Co. v. Liebmann“: „It is one of the happy accidents of the federal system that 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.“

Hier erfolgt schon der Hinweis auch auf die strategische Attraktivität von Laborsituationen im Föderalismus. Politische Fehler bei der Bewältigung gesellschaftlicher Probleme müssen – anders als im Zentralstaat – nicht landesweit gemacht werden, und erfolgreiche Politik kann im Föderalismus leicht Grenzen überschreiten und durch politische Lernprozesse zum gesellschaftlichen Allgemeingut werden. So werden Kosten minimiert und Zugewinne an Problemlösungsmöglichkeiten maximiert. Der Föderalismus an sich schließt Fehlentscheidungen selbstverständlich nicht aus. Jene wissenschaftlichen Debattenbeiträge, die von einer „automatischen“ Überlegenheit der Qualität von Entscheidungen im Föderalismus gegenüber denjenigen in Zentralstaaten ausgehen (z.B. Lane/Ersson 1997), basieren deshalb auf falschen Prämissen. Überlegen ist im Föderalismus aber die Flexibilität der Entscheidungsfindung und – bei entsprechender Aufgabentflechtung der Bundes- und Landesebene – die Legitimation für politisches Entscheiden.

Das Feld für demokratische Laborversuche im Föderalismus ist weit. Es reicht von der institutionellen bis hin zur Policy-Innovation. Institutionelle Varianz im deutschen Föderalismus ist, wie der Blick auf Wahlsysteme, Parlamentsorganisation oder die Regelungen zu Volksabstimmungen zeigt, durchaus möglich. Aber ebenso, wie institutionelle Varianz auf die Innovationsfähigkeit im Föderalismus hinweist, ist dies auch für institutionelle Konvergenz zu konstatieren. Es ist im deutschen Föderalismus immer wieder einmal ein Konvergenzschub erkennbar. Dass die Verfassungsordnungen von Ländern, die vor dem Grundgesetz entstanden, stärker von diesem abweichen als die später entstandenen Verfassungen, ist leicht erklärbar und hat mehr mit der Vorbildfunktion des Grundgesetzes als mit föderalen Lernprozessen zu tun. Aber Konvergenz im institutionellen Bereich kann auch aus solchen Lernprozessen entstehen.

Das beste Beispiel hierfür ist die gleichgerichtete Entwicklung (aber nicht die völlige Anpassung) der ursprünglich vier unterschiedlichen Typen der deutschen Kommunalverfassung heute. Hans Georg Wehling und Andreas Kost (2003: 8f.) haben diese Entwicklung so analysiert: „Potenziell hat jedes Land seine eigene Kommunalverfassung. Dabei können unterschiedliche Muster miteinander konkurrieren. Es kann aber auch ein Angleichungsprozess stattfinden, in dem die Länder voneinander lernen. Das Letztgenannte wäre eine positive Folge des Föderalismus, wenn man ihn als Konkurrenzföderalismus versteht, welcher der Innovation dienen soll: Wenn institutionelle Arrangements in einem Land zum besseren Funktionieren und zu leichteren und überzeugenderen Problemlösungen führen, kann das in anderen Ländern Impulse zur Nachahmung geben... Ein Blick auf die gegenwärtige kommunalrechtliche und -politische Landschaft in Deutschland zeigt, dass überall Änderungen in der Diskussion, ja im politischen Prozess sind. Allerdings hat der bisherige Reformprozess einen teilweise spektakulären Verlauf

genommen... Zu beobachten ist lediglich – oder immerhin? – eine starke Angleichung der kommunalen Verfassungssysteme in Deutschland, mit charakteristischen Unterschieden von Land zu Land.“

Neben „institutionellen“ Laborversuchen ist im Föderalismus der Wettbewerb um die beste politische Problemlösung auf einzelnen Politikfeldern von höchster Relevanz. Wie Studien u.a. zur Industriepolitik (Sturm 1991) und zur Arbeitsmarktpolitik (Schmid/Blancke 2001) gezeigt haben, besteht auch noch im heutigen deutschen Föderalismus, trotz der stark eingeschränkten Kompetenzen der Länder bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, die Möglichkeit relevanter Abweichung zwischen den Ländern. Josef Schmid und Susanne Blancke (2001: 272) kommen bei ihrer Aufarbeitung der Länderinitiativen in der Arbeitsmarktpolitik zu dem Schluss: „Möglicherweise ist es dabei gerade ein gesunder Pragmatismus in der Arbeitsmarktpolitik auf der Länderebene und die Bereitschaft zum Experiment, der hier eher Wandel möglich macht als auf der zentralen Ebene. Damit sei auch die Rolle der Länder als Laboratorien und Experimentierfelder hervorgehoben.“

Unterschiede in der Schwerpunktsetzung der Landespolitik machen auch deren Vorstöße zur Durchsetzung bundesgesetzlicher Regelungen deutlich: „Ein eindeutiges Bild ergibt sich, wenn der für rot-grüne Koalitionen symbolisch hoch rangierende Politikbereich der Frauenpolitik hinsichtlich der Streuung der Bundesratsinitiativen über die einzelnen Koalitionsvarianten hinweg untersucht wird. CDU/FDP-Koalitionen brachten zwischen 1990 und 1995 keine Initiative zu diesem Thema ein. Acht von zehn Gesetzentwürfen und Entschließungen wurden von Koalitionen initiiert, an denen ein grüner Koalitionspartner beteiligt war... Entschließungen und Gesetzentwürfe, welche den Aufbau Ost betreffen, wurden ausschließlich von neuen Bundesländern eingebracht.

Auch der Bereich ‚Innere Sicherheit‘ zeigt eine deutliche Regelmäßigkeit: Hier weisen vor allem die großen Koalitionen aus CDU und SPD eine höhere Aktivität auf... Umwelt-, Abfall- und Energiepolitik wiederum werden von nahezu allen Koalitionsvarianten in etwa gleichem Umfang über den Bundesrat betrieben. Hier lässt sich keine eindeutige Zuordnung zu rot-grünen Koalitionen vornehmen.“ (Kropp/Sturm 1998: 148)

Noch viel greifbarer als in Deutschland wird die Laborsituation im Föderalismus in stärker entflochtenen föderalen politischen Systemen wie der Schweiz oder den USA. Dies trifft selbst für kostenintensive Politikfelder wie die Sozialpolitik zu, deren „Föderalisierung“ in Deutschland aufgrund anderer Gleichheits- und Gerechtigkeitsersparungen auf große politische Skepsis treffen würde. Konkret geht es um den 1996 in Kraft getretenen „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act“ (PRWORA). PRWORA ersetzte Sozialhilfeszahlungen des Bundes, auf die zeitlich unbegrenzt Ansprüche bestanden, durch ein System bundesgesetzlich geregelter Sozialhilfe der Staaten. Diese erhalten vom Bund einen ungebundenen Zuschuss (block grant), müssen aber 80 Prozent ihres eigenen Ausgabenniveaus für dieses Politikfeld erhalten. Darüber hinaus haben sie bis auf die Tatsache, dass die Sozialleistungen des Bundes auf fünf Jahre begrenzt sind und dass bis zum Jahre 2002 50 Prozent der Leistungsempfänger Arbeit aufgenommen haben müssen, freie Hand bei der Gestaltung der Sozialleistungen. Sie können die Gelder des Bundes für Ausbildungs-, Beschäftigungs- oder Arbeitserzwingungsmaßnahmen einsetzen, und sie können selbstständig definieren, was sie als Arbeitsleistung anerkennen wollen.

Die innovativen Potenziale von Laborsituationen im Föderalismus bewähren sich hier unter widrigsten Umständen. Schließlich argumentierten die Anhänger der „welfare magnet“-These (Peterson 1995: 121ff., Rom u.a. 1998), dass „negative Konvergenz“ (also ein race-to-the-bottom) in dieser Konstellation bei den Sozialleistungen unvermeidlich sei, da die höheren Wohlfahrtsleistungen einzelner Staaten die Sozialleistungsempfänger anderer Staaten wie ein Magnet anzögen. Dies war aber nicht der Fall (Tweedie 2000, Volden 2002).

Es gibt beispielsweise beträchtliche Unterschiede zwischen den 50 Bundesstaaten der USA (OECD 1999: 70) hinsichtlich der Zeitdauer der Wohlfahrtsleistungen der Staaten. Die Spannweite reicht von den acht Staaten, die Sozialleistungen weniger als 36 Monate lang gewähren, bis hin zu Michigan und Vermont, die Hilfen auch noch dann leisten, wenn die fünf Jahre, die der Bund Zuschüsse gewährt, überschritten sind. Unterschiede sind auch hinsichtlich der Sanktionen für Hilfeempfänger festzustellen, die die Bedingungen für die Zahlung der Sozialleistungen nicht erfüllen. Sieben Staaten schließen solche Hilfeempfänger für immer von weiteren Sozialleistungen aus, 15 machen Einschränkungen über einen begrenzten Zeitraum. Das Niveau der monatlichen Hilfezahlungen variiert weiterhin. Einige Staaten haben es erhöht, andere gesenkt.

Eine Untersuchung der Wohlfahrtsreform in den Neuengland-Staaten (Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island und Connecticut) unterstreicht ebenfalls die politische Laborwirkung des Föderalismus. Sie kommt zu dem Ergebnis: „Theories which posit a unilateral reaction to devolution fail to capture the realities of welfare reform. States have not followed predictable patterns, have not engaged in concurrent cutting of benefits, and have not mirrored the policies of their closest neighbors. Instead they

have acted independently to address the needs of their welfare populations.“ (Francis 1998: 143)

## **9. Die Pluralität des politischen Wettbewerbs**

Die präferierte Form bürgergesellschaftlicher Beteiligung ist im entsprechenden kleinräumigeren Entscheidungsrahmen zunächst die direktdemokratische. Überall dort, wo dieser Rahmen überschritten wird und Formen der repräsentativen Demokratie und damit durch den Parteienwettbewerb vermittelte Repräsentationskanäle erforderlich werden, ist es als demokratiesichernde Vorkehrung sinnvoll, Repräsentation möglichst bürgernah zu gestalten. Hierzu gehört die Präsenz der gewählten Vertreter vor Ort (im Wahlkreis), aber auch die politische Relevanz der sach- und ortsnahen Entscheidungsebenen (Kommunalparlamente/Landesparlamente).

Im Föderalismus bedeutet dies die Existenz einer Vielzahl politischer Arenen, die auch in mehrfacher Hinsicht als „Schulen der Demokratie“ fungieren. Einerseits erweitert der Pluralismus der Repräsentation die Möglichkeiten der Mitregierung unterschiedlicher parteipolitischer Strömungen in der Gesellschaft. Dem Bürger als Wähler wird Gelegenheit gegeben, mit politischen Alternativen oder auch neuen politischen Bewerbern bzw. Parteien zu „experimentieren“. Andererseits sind die lokalen und regionalen politischen Arenen Ausbildungsorte für politisches Personal, auch – aber nicht nur – für die nationale Politik.

Klaus Stolz (2003) hat im internationalen Vergleich die Karrieremuster von Politikern untersucht und gezeigt, dass in allen dezentralisierten politischen Systemen der substaatliche politische Rahmen eine gewisse Rolle als Fokus für politische Repräsentanten spielt. Keineswegs ist es aber so, dass Regionalparlamente zu reduzieren sind auf die Rolle einer bloßen „Durchgangsstation“ für individuellen politischen

Aufstieg – im Gegenteil. Stolz findet erhebliche Evidenz für eine eigenständige politische Orientierung hin zur regionalen Ebene, auch wenn insgesamt gesehen noch weniger Politiker von der Bundes- in die Landespolitik zurückkommen als den umgekehrten Weg gehen. In Deutschland hat die Stufenfolge Landtag–Bundestag deutlich an Bedeutung verloren und ist gemessen an den amerikanischen und schweizerischen Entsprechungen eher unbedeutend. Klaus Stolz erklärt dies mit der gewachsenen Professionalisierung (Berufspolitiker) der Landespolitik.

Professionalisierung in Institutionen ohne angemessene Kompetenzen laufen allerdings ins Leere. Stimmen die Befunde, so beobachten wir zumindest im deutschen Falle eine pathologische Situation, solange die gegenwärtige extreme Nachrangigkeit der Repräsentation auf Länderebene fortbesteht, nämlich Landtage, deren politisches Personal nach höherer Eignung strebt, während seine Qualifikationsanforderungen (Aufgaben) geringer werden.

#### **IV. Fazit**

Das Konstrukt der „Föderalismuskultur“ ist nur aussagekräftig und entwicklungsfähig, wenn es rückgekoppelt wird mit Grundfragen der demokratischen Gesellschaft, die sowohl aus der Perspektive der Föderalismusdebatte als auch aus der Perspektive der Debatte um die politische Bedeutung der Wiederbelebung einer Bürgergesellschaft erwachsen. Die künstliche Trennung (Benz 2003) oder gar antagonistische Gegenüberstellung von Demokratie und Föderalismus entwertet die Möglichkeiten einer föderalen Ordnung oder überbewertet die Ansprüche an dieses gesellschaftliche Organisationsprinzip.

Die im bürgergesellschaftlichen Diskurs wiederbelebte Annahme einer prinzipiellen Einheit von Demokratie und Föderalismus läuft nicht auf die Forderung nach einer einheitlichen Demokratie- oder Staatsform hinaus, sondern weist auf einen offenen gesellschaftlichen Gestaltungsrahmen hin, der unterschiedliche Lösungen der föderalen Staatsorganisation zulässt. Politische Entscheidungen zu deren Ausgestaltung setzen Schwerpunkte in die eine oder andere Richtung, aber in der Realität eben nicht beliebig, sondern in jeder Gesellschaft in eigener Weise vermittelt.

Insofern werden in der vorliegenden Analyse auch keine normativen Vorgaben gemacht, sondern Optionen zur Optimierung von Föderalismusreformen in einen grundsätzlicheren Kontext gestellt. Die einzige normative Festlegung, die a priori erfolgte, ist, dass solche Reformen ohne Rücksicht auf bürgergesellschaftliche Verbindlichkeit und ohne Einbeziehung des demokratischen Kontextes auch in die Zieldefinition von Reformen ihren Sinn verfehlen, weil sie zu einer technokratischen Übung des Machtausgleichs politischer Exekutiven verkommen.

Territorialität ist in diesem Zusammenhang keine Formalie. Die Region ist kein Verwaltungsraum, sondern auch aus der Sicht der international vergleichenden Forschung ein Handlungsraum (Schmitt-Egner 2002). Die Einbeziehung bürgergesellschaftlicher Grundlagen regionaler Willensbildung in die Föderalismusdiskussion ist eine mögliche Antwort auf die verstärkte Suche internationaler Organisationen (Sturm 2002) und jüngster wissenschaftlicher Debattenbeiträge (z. B. Sauerland 1997, deVries 2000, Hutchcroft 2001) nach dem „missing link“, das das Scheitern bzw. den Erfolg von Dezentralisierung politischer Systeme erklärt.

Regionales Handeln konstituiert alleine schon Vielfalt im Föderalismus. Regionale Präferenzbildung ist ein gesellschaftliches Bedürfnis und Ausdruck einer lebendigen Demokratie. Pluralismus im Föderalismus ist nicht nur eine Frage der Verbändedemokratie, sondern auch der regionalen Interessenvielfalt, wie Elazar (1994: 32) am Beispiel der USA ausführte: „Through federalism different constituent units are able to maintain different styles of pluralism, allowing people who prefer one kind of pluralism over another to find their appropriate place and also to prevent the spread of particular styles where they are not wanted.“

Wenn es stimmt, dass der deutsche Föderalismus einer grundsätzlichen Reform bedarf, weil der Status quo Entscheidungskosten, Legitimationskosten und wirtschaftliche Probleme verursacht, so weisen die genannten Stichworte Subsidiarität, Partizipation, Transparenz, fiskalische Äquivalenz, Entwicklung des endogenen Potenzials, territoriale Autonomie, vertikale Gewaltenteilung, Innovation und Wettbewerb auf Leitlinien hin, an denen eine demokratiethoretisch begründete Föderalismusreform gemessen werden könnte. Es sollte vermieden werden, dass Reformwerke der Öffentlichkeit eher den handwerklichen Selbstbezug der Politik demonstrieren als dazu dienen, die demokratischen

und damit auch die Effizienz- und Legitimationspotenziale des Föderalismus zu erschließen.

Wozu Föderalismus? Die Antwort sollte mehr sein, als der Hinweis auf Artikel 79 (3) Grundgesetz, der unter anderem die Gliederung des Bundes in Länder schützt. Es wäre hilfreich, sich wenigstens an die alles andere als radikale Mahnung des amerikanischen Föderalismusforschers Daniel Elazar (1987: 91) zu erinnern, der resümierte: „In the last analysis, political federalism is designed to secure good government based on liberty or, put in other terms, to maintain effective government under conditions whereby the liberties of the partners to the federal bargain are maintained.“

**Der Autor:**

Professor Dr. Roland Sturm ist geschäftsführender Vorstand des Instituts für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen/Nürnberg.

E-Mail: [rdsturm@phil.uni-erlangen.de](mailto:rdsturm@phil.uni-erlangen.de)

## **Literatur**

Benz, Arthur (2003a): Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien, in: polis 57 (=Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen).

Benz, Arthur (2003b): Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden, Frankfurt a.M./New York, S. 205-216.

De Vries, Michiel S. (2000): The Rise and Fall of Decentralization. A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries, in: European Journal of Political Research 38, S. 193-224.

Elazar, Daniel J. (1987): Exploring Federalism, Tuscaloosa, Al.

Elazar, Daniel J. (1994): Federalism and the Way to Peace, Ontario.

Elkins, David J./Simeon, Richard B. (1979): A Cause in Search of Its Effect, or What Does Political Culture Explain?, in: Comparative Politics 11, S. 127-145.

Esser, Thimo W. (1996): Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik, Baden-Baden.

Etzioni, Amitai (1996): Die faire Gesellschaft. Jenseits von Sozialismus und Kapitalismus, Frankfurt a. M.

Francis, Richard M. (1998): Predictions, Patterns, and Policymaking: A Regional Study of Devolution, in: Public. The Journal of Federalism 28(3), S. 143-160.

Gebhardt, Jürgen (1996a): Liberalismus und Kommunitarismus. Über einige Aporien des gegenwärtigen Theorie-Diskurses, in: Stammen, Theo/Oberreuter, Heinrich/Mikat, Paul (Hrsg.): Politik – Bildung – Religion. Hans Maier zum 65. Geburtstag, Paderborn, S. 304-316.

Gebhardt, Jürgen (1996b): Die Idee des Bürgers, in: Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen, S. 349-361.

Haus, Michael (2000): Vom Schein zum Sein? Ein Kommentar zu Hans Herbert von Arnims Föderalismuskritik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 10(3), S. 943-966.

Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John (1961): The Federalist Papers [1787/1788], New York.

Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (2000): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

Hueglin, Thomas O. (1987): Legitimacy, Democracy and Federalism, in: Bakvis, Herman/Chandler, William M. (Hrsg.): Federalism and the Role of the State, Toronto, S. 32-54.

Hutchcroft, Paul D. (2001): Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power, in: Governance 14(1), S. 23-53.

Inkeles, Alex (2001): Measuring Social Capital and its Consequences, in: Policy Sciences 33(3-4), S. 245-268.

Keating, Michael/Loughlin, John (Hrsg.) (1997): The Political Economy of Regionalism, London/Portland, Or.

Kleger, Heinz (2001): Bürgergesellschaft und Demokratie in Europa, in: Welt Trends 9(30), S. 133-150.

Kropp, Sabine/Sturm, Roland (1998): Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen, Opladen.

Kruse, Heinz (1990): Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt am Main/New York.

Kühnhardt, Ludger (1991): Föderalismus und Subsidiarität. Betrachtungen zu einer deutschen und europäischen Frage, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B45, S. 37-45.

Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante (1997): Is Federalism Superior?, in: Steunenberg, Bernard/Vught, Frans van (Hrsg.): Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision-Making, Dordrecht etc., S. 85-113.

Leach, Richard H. (1974): Federalism: A Battery of Questions, in: Elazar, Daniel J. (Hrsg.): The Federal Polity, New Brunswick/New Jersey, S. 11-47.

Luthardt, Wolfgang (1996): Europäischer Integrationsprozess, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungsföderalismus als Zukunftsmodell, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 7(3), S. 293-316.

Martinsen, Renate (1995): Der Staat als moralische Anstalt? Überlegungen zum Kommunitarismus, in: Dies. (Hrsg.): Das Auge der Wissenschaft. Zur Emergenz von Realität, Baden-Baden, S. 175-195.

Miegel, Meinhard (1991): Wirtschafts- und arbeitskulturelle Unterschiede in Deutschland. Zur Wirkung außerökonomischer Faktoren auf die Beschäftigung, Gütersloh.

Moreno, Luis (1999): Local and Global: Mesogovernments and Territorial Identities, in: Nationalism & Ethnic Politics 5 (3/4), S. 61-75.

OECD (1999): Economic Surveys United States, Paris.

Peterson, Paul E. (1995): The Price of Federalism, Washington, D.C.

Putnam, Robert D. (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.

Rom, Mark Carl/Peterson, Paul E./Scheve Jr., Kenneth F. (1998): Interstate Competition and Welfare Policy, in: Publius: The Journal of Federalism 28(3), S. 17-37.

Sauerland, Dirk (1997): Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz: der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme, Berlin.

Saunders, Cheryl (1996): The Constitutional Arrangements of Federal Systems. A Sceptical View from the Outside, in: Hesse, Joachim Jens/Wright, Vincent (Hrsg.): Federalizing Europe?, Oxford, S. 46-69.

Scharpf, Fritz W./Reisert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.

Schick, Gerhard (2003): Doppelter Föderalismus in Europa. Eine verfassungsökonomische Untersuchung, Frankfurt a.M.

Schmid, Josef/Blancke, Susanne (2001): Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus, Berlin.

Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien, 3.Aufl., Opladen.

Schmidt-Trenz, Hans-Jörg/Fonger, Matthias (Hrsg.) (2000): Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich, Baden-Baden.

Schmitt-Egner, Peter (2002): The Concept of „Region“: Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction, in: European Integration 24(3), S. 179-200.

Schüle, Johann August (1987): Theorie der Institution. Eine dogmengeschichtliche und konzeptionelle Analyse, Opladen.

Stolz, Klaus (2003): Moving up, moving down: Political Careers Across Territorial Levels, in: European Journal of Political Research 42(2), S. 223-248.

Sturm, Roland (1991): Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Baden-Baden.

Sturm, Roland (1997): Regionalisierung der Wirtschafts- und Industriepolitik als strategische Option?, in: Politische Studien 352, S. 134-146.

Sturm, Roland (2000): Federalism and Constitutional Politics: A Theoretical Perspective, in: Schultze, Rainer-Olaf/Sturm, Roland (Hrsg.): The Politics of Constitutional Reform in North America. Coping with New Challenges, Opladen, S. 117-128.

Sturm, Roland (2001): *Föderalismus in Deutschland*, Opladen.

Sturm, Roland (2002): *Fiskalföderalismus im weltweiten Praxistest – Neuere Forschungsergebnisse des Internationalen Währungsfonds (IWF)*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Baden-Baden, S. 33-42.

Sturm, Roland (2004): *Politische Kultur*, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): *Politische Theorie und Regierungslehre*, Frankfurt a.M./New York, S. 303-323.

Tarr, Alan (2001): *Laboratories of Democracy? Brandeis, Federalism, and Scientific Management*, in: *Publius: The Journal of Federalism* 31(1), S. 37-46.

Tweedie, Jack (2000): *From D.C. to Little Rock: Welfare Reform at Mid-term*, in: *Publius: The Journal of Federalism* 30(1/2), S. 69-97.

Volden, Craig (2002): *The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?*, in: *American Journal of Political Science* 46(2), S. 352-363.

Wehling, Hans Georg/Kost, Andreas (2003): *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung*, in: Dies. (Hrsg.): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Wiesbaden, S. 7-19.

Zippelius, Reinhold (2002): *Steuerung der Selbststeuerung. Zur Funktion der rechtlichen Kompetenzordnung*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 57, S. 337-248.