

„Föderalismuskultur-Banausen“: Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?

Christian Leuprecht

Politische Reformen sind immer schwierig, aber in föderalen Staaten scheinen sie noch schwieriger zu sein. Spieltheoretisch macht das aufgrund der erhöhten Anzahl an möglichen Vetospielern in föderalen Systemen auch Sinn. Im Rahmen dieser These würde man annehmen, dass Reformen genau dort am schwierigsten sein müssten, wo die Gebietskörperschaften die größte Autonomie genießen. Dagegen sollten Reformen in unitarischen Bundesstaaten – ein Begriff, der in Kürze erläutert wird –, so wie der Bundesrepublik Deutschland, am einfachsten sein. Wie erklärt sich dann die relative Reformunfähigkeit des deutschen Föderalismus? Obgleich es dazu viele verschiedene Erklärungsansätze geben mag, stellt dieser Artikel die Hypothese auf, dass der deutsche Föderalismus soziologisch bedingt ist: Die Bundesrepublik ist eine Föderation, der es an föderaler Kultur mangelt. Letztlich liegt es also nicht an der Reformunfähigkeit der Institutionen des deutschen Föderalismus an sich, sondern an einem „Föderalismus-Legitimationsproblem“ aufgrund des Mangels der nötigen föderalen Kultur.

W. S. Livingston¹ stellte bekannterweise bereits vor über einem halben Jahrhundert fest, dass Föderalismus nicht eine Funktion von Verfassungen, sondern von Gesellschaften ist. Zuerst kommt die Gesellschaft, dann müssen die Institutionen und Handlungswege der gesellschaftlichen Realität angepasst werden. Sollte eine föderale Gesellschaft fehlen, so sorgte sich Livingston, bestehe das Risiko, dass föderale institutionelle Arrangements unitaristisch geprägt werden. Mit der Zeit würden sie von Einstellungen und Handlungsroutinen untergraben, woraus sich eine stetige Zentralisierung ergibt. Der deutsche Föderalismus vollzog eben so einen Werdegang. Es muss sich demnach also erst einmal eine Föderalismuskultur entwickeln, bevor eine echte Reform des deutschen Föderalismus überhaupt möglich wird. Interessanterweise bestehen die soziologischen Voraussetzungen für eine solche Entwicklung nicht nur bereits, sondern sie verbessern sich sogar über die kommenden Jahre. Doch genau diese Tendenzen, die die Entwicklung einer föderalen Kultur und somit das Potential einer Föderalismusreform vorantreiben, machen eine Reform sogar unentbehrlich. Denn je weiter dieser strukturelle Wandel fortschreitet, desto weniger wird die derzeitige Föderalismusgestalt des Bundes in der Lage sein, eben diesen zu bewältigen.

Der erste Teil dieses Artikels fasst die Unterschiede zwischen föderaler Verfassung, föderalem System und föderaler Gesellschaft zusammen. Dabei wird der Zusammenhang dieser Bestandteile herausgearbeitet. Der zweite Teil baut darauf auf, indem er sich mit den unterschiedlichen Legitimierungsgrundlagen föderaler Systeme im Zivil- und Gewohnheitsrecht befasst. Aufgrund der unterschiedlichen Legitimierungsgrundla-

1 *Livingston, William S.* 1956: *Federalism and Constitutional Change*, Oxford: Clarendon Press, S. 1, 5, 6, 9.

gen fallen diese Systeme jeweils unterschiedlich aus. Bemerkenswert ist, dass die Dezentralisierung in föderalen Systemen durch das Gewohnheitsrecht und bzw. oder die gesellschaftliche Vielfalt positiv bedingt ist. Diese Grundlagen fehlten bisher in Deutschland. Der dritte Teil erklärt die historisch-institutionelle Pfadabhängigkeit dieser Entwicklung. Erst wenn die Regierbarkeit der Bundesrepublik mehr Autonomie der Länder nötig macht, wird die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Reform gesteigert. Der Schlussteil setzt sich damit auseinander, wie sich das „Paradox der dezentralisierten Unitarisierung“ – welches im dritten Teil dieses Aufsatzes erläutert wird – mit der unaufhaltsamen Ausdifferenzierung der Bundesländer durch den demographischen und damit zugleich gesellschaftlichen Wandel vereinbaren lässt.

Die föderale Gesellschaft

Vergleichende Föderalismusforscher unterscheiden bekannterweise zwischen föderaler Gesellschaft, Verfassung und Regierung.² In föderalen Systemen muss man zwischen den Motivationen und Interessen, die zum einen politische Vielfalt, zum anderen kollektives Handeln in einer Gesellschaft nötig machen, der verfassungsrechtlichen Struktur und dem eigentlichen Regierungsablauf unterscheiden. Denn nur durch den Zusammenhang dieser drei Elemente ist die Natur föderaler Systeme verständlich.

Zu einer Zeit, als sich Politikwissenschaftler hauptsächlich mit Verfassungsstrukturen und weniger mit der Analyse politischer Kräfte innerhalb einer Gesellschaft oder deren politischem und administrativem Verhalten beschäftigten, konzentrierten sie sich primär auf den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen Bundes- und Landesregierungen ihre Aktivitäten ausüben. Doch seit den 1990er Jahren sind sich Politikwissenschaftler darin einig, dass eine rein rechtswissenschaftliche Analyse von Verfassungen die politischen Muster föderaler Systeme nur unzureichend erklärt. Es zeigte sich, dass sich der eigentliche Regierungsablauf innerhalb föderaler Systeme aufgrund des Zusammenspiels gesellschaftlicher und politischer Anforderungen oft stark von den formalen, rechtlich vorgegebenen Beziehungen unterscheidet.

Um zwischen föderalen und nicht föderalen Formen politischer Organisation zu unterscheiden, wird konventioneller Weise auf strukturelle Merkmale zurückgegriffen, wie z. B. die Aufteilung legislativer und fiskaler Ressourcen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, Mechanismen, um die Gebietskörperschaften in die Entscheidungssphäre der Bundesregierung mit einzubeziehen, die Rolle der Gerichte bei der Interpretation und Adaptation der Verfassung, Prozeduren zur Verfassungsreform usw.³ Natürlich sind diese Dinge wichtig, doch kann kein „föderales“ Merkmal einwandfrei festlegen, ob ein gegebenes System föderal ist oder nicht: Um Föderationen auf strukturelle Weise zu definieren, gibt es zu viele Ausnahmen und Variationen. Das Grundproblem

2 Vgl. *Watts, Ronald L.* 2008: *Comparing Federal Systems*, 3. Aufl., Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, S. 19ff.

3 *Watts* 2008 (Fn. 2).

dabei ist, dass die politischen Arrangements, die den meisten föderalen Ansprüchen gerecht werden, in manchen Ländern so operieren, dass sie gegen föderale Normen verstoßen.

Während der zweiten Hälfte des 20. Jh. wurden Wissenschaftler mit der Unentbehrlichkeit und den gesellschaftlichen Vorzügen föderaler Systeme vertraut gemacht. Selbst Kenneth Wheares vergleichende Pionierarbeit „Federal Government“, die als institutioneller Ansatz gilt, enthielt ein Kapitel zu den Voraussetzungen des föderalen Regierens.⁴ William Livingston führte diesen Gedanken 1956 so weit, dass er die These aufstellte, föderale Systeme beruhen auf Gesellschaften, nicht auf Verfassungen:

„Die Grundvoraussetzung des Föderalismus besteht nicht in der Rechts- und Verfassungsterminologie, sondern in den wirtschaftlichen, sozialen, politischen, und kulturellen Kräften, die den Föderalismus überhaupt notwendig machten. Der Föderalismus beläuft sich nicht primär auf die Struktur der Verfassung oder der Institutionen, sondern auf die Gesellschaft selbst. Der Bundesstaat ist der Mechanismus, durch den die föderalen Qualitäten der Gesellschaft artikuliert und gesichert werden.“⁵

Doch darf man die kausalen Zusammenhänge auch nicht zu sehr vereinfachen, indem man Bundesinstitutionen nur auf Instrumente der föderalen Gesellschaft reduziert.⁶ Denn Verfassungen und Institutionen prägen natürlich auch Gesellschaften. Sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in der Schweiz waren die föderalen Institutionen von 1789 und 1848 ein Grundstein, der eine effektivere politische Vermittlung zwischen Heterogenität und Einheit ermöglichte.

Die kausalen Zusammenhänge zwischen einer föderalen Gesellschaft, ihren politischen Institutionen und dem politischem Verhalten sind komplex und dynamisch. Der gesellschaftliche Druck vermag sich in bestimmter Weise in den politischen Institutionen, Vorgehens- und Verhaltensweisen widerspiegeln. Doch es gibt auch eine Rückkopplung zwischen den Interaktionsmustern dieser Institutionen und der Gesellschaft, aus der wiederum die gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Aktivitäten hervorgehen. Der Zusammenhang zwischen einer Gesellschaft, ihrer Verfassung und ihren politischen Institutionen ist daher nicht statisch, sondern beruht auf einer kontinuierlichen Interaktion (siehe Abbildung 1). Es geht also nicht nur um den Einfluss der Gesellschaft auf die Verabschiedung, den Entwurf und den darauf folgenden Ablauf föderaler Verfassungsstrukturen, sondern ebenso um den Einfluss, den bestimmte föderale politische Überbauten und deren dazugehörigen Interaktionsmuster und politische Praktiken auf gesellschaftliche Loyalitäten, Gefühle und den Pluralismus haben. Die Art und Wirkungsweise föderaler Systeme kann am besten anhand der Wechselwirkungen zwischen der gesellschaftlichen Grundlage der Verfassung und den eigentlichen Vorgehensweisen und Aktivitäten einer Regierung verstanden werden. Es geht also nicht nur

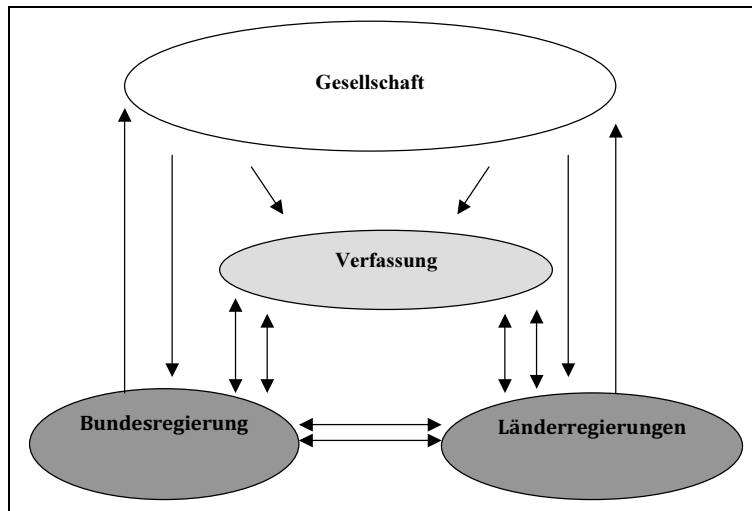
4 *Wheare, Kenneth C.* 1946: *Federal Government*, London: Oxford University Press, 3. Kapitel.

5 *Livingston* 1956 (Fn. 1), S. 1-2 (eigene Übersetzung).

6 *Cairns, Alan* 1977: *The Governments and Societies of Canadian Federalism*, in: *Canadian Journal of Political Science*, Jg. 10, Nr. 4, S. 695-725; *Smiley, Donald V.* 1987: *The Federal Condition in Canada*, Toronto: McGraw-Hill Ryerson, S. 3-11.

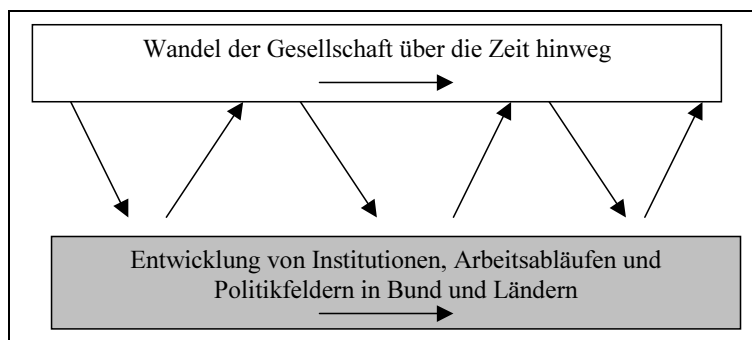
darum, wie gut die Institutionen eines Systems dessen gesellschaftliches und politisches Gleichgewicht widerspiegeln, sondern auch, bis zu welchem Grad diese Institutionen die Verwirklichung von Einheit und Heterogenität innerhalb eines Landes beeinflussen.

Abbildung 1: Der Zusammenhang zwischen föderaler Gesellschaft, Verfassung und Regierung



Quelle: Adaptiert von *Watts* 2008 (Fn. 2), S. 22.

Abbildung 2: Die föderale Entwicklung über die Zeit hinweg



Quelle: Adaptiert von *Watts* 2008 (Fn. 2), S. 22.

Das Zusammenspiel der verschiedenen Aspekte spiegelt sich in der Evolution verschiedener Föderationen wider (siehe Abbildung 2). Manche, die mit eher dezentralisierten föderalen Verfassungen begannen, haben sich mit der Zeit integriert und zentralisiert. Die Vereinigten Staaten und insbesondere Australien sind klassische Beispiele hierfür. Manche andere, die mit eher zentralisierten oder sogar quasi-föderalen Verfassungen begannen, sind heutzutage oft, trotz nur geringer Verfassungsänderung, dezentralisierter als zur Gründungszeit. Kanada ist hierfür das klassische Beispiel, doch trifft dies auch auf Indien, Belgien und Spanien zu. Auch haben sich einige frühere politische Einheits-systeme dezentralisiert und aufgrund des internen Drucks teilweise oder sogar komplett zu föderalen Institutionen bekannt, wie z. B. Belgien, Spanien, Südafrika, Großbritan-

nien und Italien. In all diesen Fällen ist die Entwicklung auf das Zusammenspiel von Gesellschaft und politischen Institutionen zurückzuführen.

Die Entwicklung in all diesen Ländern wurde von der Suche nach einem Gleichgewicht zwischen Einheit und Heterogenität vorangetrieben. Darauf beläuft sich auch die Formel von Daniel Elazar⁷ und auch Ron Watts, laut der Föderalismus auf *self-rule* der verschiedenen Gebietskörperschaften und *shared rule* durch gemeinsame Institutionen zurückzuführen ist. Bisher war die Bundesrepublik von einer durchaus strategischen Unausgewogenheit zwischen *self-rule* und *shared rule* zu Gunsten des Bundes geprägt. Dieses zentralisierte Verhältnis ist verfassungsrechtlich bedingt. Um die Reformierbarkeit des deutschen Föderalismus zu eruieren, ist eine Einsicht in diese Kontingenz unentbehrlich.

Unterschiedliche verfassungsrechtliche Legitimationspunkte des Föderalismus

Der Schweizer Rechtswissenschaftler Thomas Fleiner weist in dieser Ausgabe des Jahrbuchs auf die zwei unterschiedlichen rechtswissenschaftlichen Ausgangspunkte des Föderalismus hin.⁸ Obgleich das Zivilrechtssystem (*civil law*) und das Gewohnheitsrechtssystem (*common law*) auf modernem Verfassungsrecht beruhen, haben deren interne Diskrepanzen eine viel grundlegendere Auswirkung auf den Föderalismus und dessen Struktur als man annehmen würde.

Würden wir einen Deutschen fragen, wem Deutschland gehöre, dann würde er höchstwahrscheinlich antworten: den Deutschen. Diese Antwort beruht auf sprachlichen, aber auch kulturellen und sogar religiösen Annahmen. Stellt man einem US-Amerikaner, einem Kanadier oder einem Australier die gleiche Frage, so fällt deren Antwort wesentlich allgemeiner aus, im Vergleich zur deutschen Konzeption fällt sie substantiell „dünn“ aus. Die Frage setzt voraus, dass der Staat überhaupt einer Volksgruppe „gehören“ kann. In den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien „gehört“ der Staat niemandem. In Deutschland dagegen (wie z. B. auch in Frankreich) wird implizit angenommen, dass der Staat dem deutschen Volk gehört (und dass sich dieses auch sprachlich, kulturell und religiös definiert). Für den Föderalismus bedeutet das, dass die deutsche Antwort auf die Kollektivität der Nation als Träger der Staatshoheit hinausläuft. Die Nation legitimiert den Staat, seine Gesetze und seine Rechtsprechung.

Dabei geht es hier nicht um unterschiedliche Konzeptionen von Nation und Volk. Für den Zweck dieses Beitrags ist es wichtig, dass der Staat in der Zivilrechtstradition aus dem kollektiven Willen des Volkes oder der Nation hervorgeht. In der Zivilrechtstradition ist der Staat also mehr als die Summe der Individuen; der Staat ist eine höhere Obrigkeit und hat somit niemandem Rechenschaft abzulegen. Er ist die Quelle, von der Gesetz und Gerechtigkeit ausgehen.

7 Elazar, Daniel 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa: University of Alabama Press, S. 33.

8 Vgl. auch den Beitrag von Thomas Fleiner in diesem Jahrbuch.

Wie kann aber unter solchen Umständen ein Staat in föderale Fragmente geteilt sein? Das ist nur dann möglich, wenn der Staat bereits aus verschiedenen Einheiten besteht. Unter diesen Gegebenheiten handelt es sich um einen zusammengesetzten Staat, wie z. B. in Belgien und der Schweiz. In Deutschland stellt aber der Föderalismus die Einheit des Staats nicht in Frage. Die Länder sind nur dezentralisierte „Teile“ des deutschen Volkes. Der Föderalismus dient – auch historisch begründet – lediglich dazu, die Macht der Bundesregierung einzuschränken.

In der Geschichte des Gewohnheitsrechts gab es keine revolutionäre Verkörperung, wie die Französische Nationalversammlung, die sich neu legitimieren musste, um ihren revolutionären Willen zu rechtfertigen. Insofern ist die „Glorreiche Revolution“ in England nicht mit der Französischen Revolution zu vergleichen. In Frankreich geht die Legitimität des revolutionären Staats auf die Kollektivität gleicher Bürger der französischen Nation zurück. Sie wurde die Quelle der neuen Gesetze der Nationalversammlung. Es war der Anfang eines neuen Zeitalters, in dem Gesetze nur von der gesetzgebenden Körperschaft, nicht aber von Krone und Gerichten erlassen werden konnten.

In der Geschichte des Gewohnheitsrechts beruht die Legitimität der Gerichte auf der Krone, die später durch den Rechtsstaat ersetzt wurde. Die Regierung selbst musste nicht von der Nation als Inhaber der Staatshoheit anerkannt werden. Darum stellt die Zusammensetzung des föderalen Staats in einem gewohnheitsrechtlichen Rahmen die Legitimität der Einheitsnation auch nicht in Frage. Innerhalb der zivilrechtlichen Konzeption muss eine echte Föderation hingegen das Prinzip zusammengesetzter nationaler Fragmente in verschiedenen föderalen Gebietskörperschaften akzeptieren. Trotz der natürlich legitimen Staatsqualität der Länder ist der deutsche Föderalismus nur ein politisches Instrument der Gewaltenteilung, nicht aber ein neues Konzept der Trennlegitimierung wie sie in föderalen Trennsystemen, wie den USA, Kanada und Australien, zu finden ist.

Der Staat als Einheit ist in der Gewohnheits- und der Zivilrechtstradition anders konzipiert. In Ersterer ist der Staat selten eine kollektive Einheit; in Letzterer ist die Einheit des Staats die Hauptlegitimierungsgrundlage der Staatsverfassung. In der Gewohnheitsrechtstradition hat der Staat die Aufgabe, verschiedene gesellschaftliche Konflikte zu moderieren. In der Zivilrechtstradition ist seine Aufgabe hingegen die gesellschaftliche Steuerung, d. h. idealerweise sollte der Staat nicht nur moderieren, sondern die gesellschaftliche Willensbildung organisieren und strukturieren, etwaige Konflikte kanalisieren und im Sinne des Gemeinwohls und der Gerechtigkeit gestalten. Der napoleonische Grundgedanke der Französischen Revolution konzipierte den Staat als Instrument des gesellschaftlichen Wandels von einer feudalen in eine freie, solidarische und gerechte Gesellschaft. Der Staat ist also mit dem gesellschaftlichen Heil und Glück beauftragt. Insofern ist der Föderalismus in der zivilrechtlichen Konzeption viel schwieriger zu implementieren als im gewohnheitsrechtlichen Verständnis, bei dem die Regierung hauptsächlich ins Leben gerufen wird, um als Instrument Macht zu moderieren, Macht aber nicht selbst legitimieren muss.

In der Zivilrechtstradition redet man eher von Staat, in der Gewohnheitsrechtstradition eher von Regierung. Letztere muss „nur“ gesellschaftliche Konflikte moderieren, um

die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen zu einem Ausgleich zu bringen, diese aber nicht an sich verändern. Daher beeinträchtigt die horizontale und vertikale Unterteilung die Legitimität der Föderation nicht. Länder sind aber nur dann mit einer zivilrechtlichen Konzeption des Föderalismus vereinbar, wenn sie in eine Einheit eingebettet sind, die ihre Macht legitimiert und welche die geographischen und politischen Grenzen der Regierungsmacht und deren Verantwortlichkeit für den gesellschaftlichen Wandel festlegen kann.

Nachdem die Rolle der Regierung auf die Vermittlung zwischen gesellschaftlichen Konflikten innerhalb ihres Kompetenzbereichs begrenzt ist, ist es viel einfacher, sich in der Gewohnheitsrechtstradition zwei oder sogar drei Regierungsebenen vorzustellen. Im Zivilrechtssystem dagegen ist die Idee von zwei Regierungsebenen eine Herausforderung. Denn prinzipiell setzt der Grundgedanke des Staates als Instrument des gesellschaftlichen Wandels eine zentralisierte Macht voraus, die eigentlich keine dezentralisierten Konzepte von Recht zulässt. Föderalismus steht mit dem zivilrechtlichen Konzept eines souveränen, zentralen, einheitlichen und unteilbaren Staats im Konflikt.

Die Beiden sind nur dann vereinbar, wenn man akzeptiert, dass ein Staat unterschiedliche Gesellschaften beinhaltet, die wiederum den Bedürfnissen ihrer gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlich nachkommen. Das mag erklären, wieso zivilrechtliche Föderationen wie die Bundesrepublik, die eigentlich keine unterschiedlichen Gesellschaften beinhalten, hauptsächlich administrative Macht an die Länder abtreten. Dieser Gedanke wird weiter unten noch einmal aufgegriffen. Denn die Bundesregierung wird qua Grundgesetz und Verfassungsrechtsprechung damit beauftragt, die Integrität des Territoriums, die politische Stabilität und das wirtschaftliche Gleichgewicht zu gewährleisten.

In der Tradition des Zivilrechts gestaltet eine Verfassung nicht nur die Regierung eines neuen Staats, sondern konstituiert auch die Einheit des Staats. Doch welche Einheit ruft die föderalen Gebietskörperschaften ins Leben? Die Föderation oder die Gebietskörperschaften selbst, aufgrund ihres Selbstbestimmungsrechts?

Ein Großteil föderaler Verfassungen, die aus der Gewohnheitsrechtstradition hervorgegangen sind, basieren entweder auf der Legitimität „Westminsters“ oder sie waren das Ergebnis revolutionärer Unabhängigkeitskriege. In Zivilrechtsstaaten gingen hingegen neue Verfassungen aus souveränen Staaten hervor, die eine ganz neue Staatseinheit schufen – und zwar nicht nur eine Bundesregierung. In der Gewohnheitsrechtstradition schränkt die Verfassung die Regierung ein. Es geht also nicht um die Schaffung einer Einheit. In der Tradition von John Locke geht es darum, die Rechte von Individuen zu schützen, indem die Macht von Regierungen, die aus einem gesellschaftlichen Vertrag hervorgehen, durch die Verfassung eingeschränkt wird. Die Verfassung ermächtigt die Regierung nicht, sie schränkt deren Macht lediglich ein. Zu diesem Zweck teilt sie die staatlichen Gewalten.

In Föderationen wird die horizontale Gewaltenteilung von einer vertikalen Gewaltenteilung komplementiert. Die Hauptaufgabe der föderalen Verfassung und der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung besteht darin, die Macht der Regierung einzuschränken. Der Föderalismus ist so als Instrument zum Schutz der Freiheit angelegt.

Doch eine Verfassung kann auch als Instrument ausgelegt werden, das die Regierung nicht nur einschränkt, sondern auch ermächtigt. Somit werden Freiheiten geschaffen, die von der Verfassung geschützt und durch die Gerichte und eine institutionelle Gewaltenteilung gesichert sind. Da die Verfassung seit der Französischen Revolution auch dazu dient, die Souveränität des Staates zu implementieren, ist sie Quelle der Gerechtigkeit und legitimiert das Rechtssystem des Staates. Das Gesetz geht nicht von Gerichten oder einer über Generationen entstandenen Weisheit aus; das Gesetz wird von der Volksversammlung erlassen und von den Gerichten nur angewendet.

Die Verfassung muss nicht nur die Gewalten teilen, sie muss auch entscheiden, welche Funktion und welche Macht jede dieser Teileinheiten auszuüben hat. In der Gewohnheitsrechtstradition beruhen die Aufgaben der Exekutive, der Legislative und der Justiz auf Vorrechten. Im Zivilrechtssystem muss die Verfassung deren Aufgaben klar auslegen. Nur weil die Staatshoheit nicht auf dem Spiel steht, können sich manche Länder, die dem Gewohnheitsrecht folgen, eine ungeschriebene Verfassung leisten. Darüber hinaus müssen die Aufgaben der Exekutive, der Legislative und der Justiz nicht definiert werden, da deren Aufgaben offensichtlich sind.

Wenn man aber die Verfassung als ein Dokument betrachtet, das dem Staat und der Regierung Macht verleiht, dann kann es nur eine Verfassung geben, die die Regierung zu Kompetenzen ermächtigt. Daher geht bei einem solchen Verfassungsverständnis die Macht der Länder aus der bundesstaatlichen Verfassung hervor. Wird die Aufgabe der bundesstaatlichen Verfassung derart verstanden, kann diese auch geändert werden, d. h. abgetretene Kompetenzen können zurückgenommen werden.

Aus genau diesem Grund stellen kontinentale Rechtswissenschaftler in Frage, ob der Bundesstaat überhaupt ein Staat mit vertikaler Gewaltenteilung, wie es Madison in den „Federalist Papers“ vorschlug, sein kann, oder ob juristisch nur der Bund souverän ist.

Die Struktur des deutschen Föderalismus: Das Paradox der föderalen Unitarisierung

Genau das wird von der deutschen Föderalismusreform in Frage gestellt. Bestünde die Hauptaufgabe der bundesdeutschen Verfassung nur darin, die Macht der Regierung einzuschränken, dann wäre das Unterfangen einer Reform kein Problem. Wenn aber die Verfassung Regierungen ermächtigt, dann stellt sie die existierende nationale Souveränität in Frage. Selbst Einstimmigkeit bei Verfassungsänderungen kann dieses Problem nicht umgehen. Hinter der Verfassungsidee der Bundesrepublik steckt letztendlich der Gedanke der staatlichen Einheit.

Das Gewohnheitsrecht geht auf eine kontinuierliche geschichtliche Entwicklung von Gerichtsentscheidungen im Mittelalter zurück. Die Quelle ist somit die über Jahrhunderte akkumulierte Weisheit der Gerichte. Eine der Haupteigenschaften des Gewohnheitsrechts ist darauf zurückzuführen, dass es hauptsächlich aus Gerichtsentscheidungen hervorgegangen ist, die wiederum auf Entscheidungen in unterschiedlichen Gebietskörperschaften (und Staaten) zurückzuführen sind. Die Zivilrechtstradition geht auf die Französische Revolution und die Souveränität der Nationalversammlung als einzigem oder

zumindest oberstem Gesetzgeber des Staats zurück. Insofern ist das Zivilrecht nicht nur hauptsächlich auf die Legislative zurückzuführen, es ist auch eine Pyramide, in der sich höheres über niedrigeres Recht hinwegsetzen kann. Die Einheit des Zivilrechts ist also nicht von Gerichtsentscheidungen gekennzeichnet, sondern von der Einheit des Gesetzes, wie unter der Verfassung verkündigt.

In einem solchen System ist eine doppelte Rechtsprechung, wie sie in den USA, Kanada oder Australien zu finden ist, wo Gerichte des Bundes und Gerichte der Länder unabhängig voneinander über Gesetze des Bundes und der Länder entscheiden, undenkbar. Das Gesetz wird von der Volksversammlung gemacht und gilt als einheitliches Ganzes, das von der Exekutive und von Gerichten entschieden wird, die in einem gewissen Loyalitätsverhältnis zur Legislative stehen. Daher wird in Ländern mit Zivilrechtstradition jedes Gesetz von den Gerichten gleich angewendet, unabhängig davon, ob es sich um Bundesgerichte oder um Gerichte in den Bundesländern handelt, deren Entscheidungen dann vor Bundesgerichten angefochten werden können.

Dies erklärt auch die weltweit einmalige Einrichtung des Bundesrates in der Bundesrepublik. Der Bundesrat ist weder ein Oberhaus im englischen Sinn noch ist es eine zweite Kammer im amerikanischen oder australischen Sinn. Anstatt eines Inter-Regierungsföderalismus – wie man ihn in Kanada findet, wo es keinen institutionalisierten Mechanismus gibt, durch den sich die Provinzen mit der Bundesregierung arrangieren können – hat die Bundesrepublik diese Herausforderung des Föderalismus durch einen einzigartigen Intra-Regierungsföderalismus gelöst. Die zivilrechtliche Einheit des Bundesstaats wird gewährleistet, indem sich die Länder bei Gesetzen, die ihre Kompetenzen betreffen, direkt mit der Bundesregierung einigen müssen. Somit müssen die Länder in Kompetenzbereichen, die sie betreffen, der Gesetzgebung des Bundes zustimmen, bevor ein Gesetz in Kraft treten kann. Natürlich kann danach ein Gesetz immer noch als verfassungswidrig angefochten werden. Doch für ein Problem, bei dem man sich in gewohnheitsrechtlichen Föderationen primär auf Gerichte beruft, hat die Bundesrepublik eine politische Lösung, um die Einheit der Gesetzgebung zu wahren.

Daher fehlt der Bundesrepublik sowohl eine föderale Gesellschaft als auch eine föderale Kultur, wie man sie in gewohnheitsrechtlichen Föderationen findet. Diese These ist empirisch nachvollziehbar. Gerade hat wieder eine bundesweit angelegte Umfrage ergeben, dass kein spezielles Bewusstsein der Bürger für die Bundesländer vorhanden ist. Wettbewerb wird als Ordnungsprinzip der Bundesländer untereinander abgelehnt. Solidarität wird selbst in allen Geberländern befürwortet. Einheitliche Bildungsstandards und Steuersätze werden mit großer Mehrheit über alle Bundesländer und Parteigrenzen hinweg gefordert.⁹

Die Bundesrepublik besteht zwar aus föderativen Elementen und Institutionen, doch sind diese ausdrücklich darauf ausgerichtet, die staatliche Einheit unter dem Zivilrecht zu wahren. Dadurch erschweren sie indirekt die Entwicklung einer föderalen Gesell-

9 Wintermann, Ole/Petersen, Thieß 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

schaft und der entsprechenden föderalen Kultur. Diese Behauptung lässt sich durchaus empirisch nachvollziehen.

Das Grundgesetz, wie es 1948/49 entworfen wurde, ist im Prinzip kein kompletter Neuentwurf, sondern eine Fortentwicklung der Verfassungsprinzipien der Weimarer Republik. Grundlegende Elemente des Grundgesetzes sind also auf 1919 oder sogar auf die Verfassung von 1867/71 zurückzuführen. Obgleich es stimmen mag, dass beim Entwurf des Grundgesetzes viel von auswärtigen Erfahrungen mit Parlamentarismus und dem parlamentarischen Regierungswesen eingeflossen ist, bestätigt Gerhard Lehmbuch, dass die intergouvernementalen Beziehungen hierbei eine Ausnahme bilden.¹⁰ Denn laut Lehmbuch sind die Hauptmerkmale der Institutionen des deutschen Föderalismus nicht auf einen Verfassungsentwurf an sich zurückzuführen. Ganz im Gegenteil: Wichtige strukturelle Elemente wurden beibehalten, so dass sich erstaunliche institutionelle Kontinuitäten ergeben, die teilweise sogar bis 1648 zurückreichen.

Der heutige Bundesrat z. B. ist der Nachfolger des Immerwährenden Reichstags, der von 1666 bis 1806 in Regensburg tagte, des Bundestags des Deutschen Bunds (1815–1866), des Bismarckschen Bundesrates (1867–1918) und des Weimarer Reichstags (1919–1933). Es handelt sich also um eine organische Entwicklung dieser intergouvernementalen Institution, nicht um einen nachkriegszeitlichen Bruch mit bis dahin geltenden Traditionen. Dieses „akkumulierte Sediment“ eines pfadabhängigen institutionellen Wachstums über Jahrhunderte schlägt sich auf der Ebene der Akteure in strategischen Repertoires nieder, die durch den politischen Sozialisierungsprozess angeeignet und von einer Generation auf die nächste übertragen wurden.

Der deutsche Föderalismus unterscheidet sich von anderen Föderationen durch die Schlüsselrolle der autonomen Staatsadministrationen bei der Entscheidungsfindung und der Implementation von Regelungen. Ein unentbehrlicher Teil dieser einmaligen „institutionellen Logik“ sind die damit verbundenen vertikalen und horizontalen intergouvernementalen Beziehungen.

Im Gegensatz zu Frankreich ist die Entwicklung des modernen Staates in Deutschland nicht mit der Bildung eines Nationalstaats verbunden. In Deutschland ist die Schlüsselrolle der bürokratischen Staatsexekutive bei der Entwicklung des modernen föderalen Systems zu beachten. Bismarck war mit dem diplomatischen Verhandlungsstil des traditionellen deutschen Föderalismus gut vertraut, der auf den tiefgreifenden institutionellen Vorteil größerer Länder zurückzuführen war. So ermöglichte sein Föderalismus der Exekutive einen föderalen Kompromiss zwischen den Interessen territorialer Bürokratien im Kampf um das Überleben ihrer Organisationsstruktur und deren Vernetzung mit territorialen Eliten und aufkommenden Interessengruppen.

Die Ausführung der Gesetzgebung des Reichs überließ Bismarck hauptsächlich den Ländern. Insofern scheint Bismarck aus dem fehlgeschlagenen Verfassungsentwurf von 1848/49, der stark vom Gegenmodell des amerikanischen Föderalismus mit einem Senat

10 *Lehmbuch, Gerhard* 2000: The institutional framework: Federalism and decentralisation in Germany, in: *Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (Hrsg.): Comparing public sector reform in Britain and Germany: Key traditions and trends of modernisation*, Aldershot: Ashgate, S. 85-106.

als gewähltem Repräsentanten der Bundesstaaten inspiriert war, gelernt zu haben. Dieser Versuch, eine moderne zweite parlamentarische Kammer einzurichten, schlug unter anderem deshalb fehl, da den Länderbürokratien der dadurch implizierte Verlust an Macht schwer zugesetzt hätte.

Auch der Verfassungsentwurf der Weimarer Republik sah vor, das Prinzip des Bundesrats durch das Modell eines US-Senats zu ersetzen. Wie 70 Jahre zuvor schlug auch dieser Versuch – aufgrund des harten Widerstands der Länderregierungen (und deren Bürokratien) – fehl. Diese Geschichte wiederholte sich während der Verfassungsberatungen von 1948/49, als Konrad Adenauer ursprünglich das Prinzip eines Senats bevorzugte, sich aber nicht über eine Koalition, die das traditionelle institutionelle Muster favorisierte, hinwegsetzen konnte. Noch dazu genossen die Länder einen wesentlichen institutionellen Vorteil, da das alliierte Oberkommando der Besatzungsmächte 1946 die zentrale preußische Regierung abgeschafft hatte. Die Machtverhältnisse zwischen den Ländern und die Abschaffung des hegemonialen Staates hob die Konsensschwelle bei Verhandlungen zwischen den Ländern stark an. So konnten die Länder in der Nachkriegszeit wesentlich stärker in Erscheinung treten als noch in der Weimarer Republik. Doch führte das nicht zu einem generellen Wiederaufleben administrativer Heterogenität. Im Gegenteil: Die Bürokratien der Länder nahmen ihre Interessen durch informelle und formelle Harmonisierung ihrer Standards wahr.

Der deutsche Föderalismus geht also eigentlich auf eine kontinuierliche institutionelle Stärkung der intergouvernementalen Beziehungen zurück. Bismarck fügte dieses institutionelle Erbgut erfolgreich in das Bestreben der liberalen Bourgeoisie nach einem nationalen Einheitsstaat ein. So blieben intergouvernementale Beziehungen bei der Reichspolitik unentbehrlich und der deutsche Föderalismus war immer von starken Verhandlungselementen und einem quasi-diplomatischen Entgegenkommen der unterschiedlichen Bundespartner gekennzeichnet. Hinzu kam, dass das Grundgesetz die Aufgabe der Implementierung der Bundesgesetze in vielen Gebieten den Ländern überließ. So musste die Bundesregierung mit den Landesregierungen und deren Bürokratien zusammenarbeiten. Mit dem Aufkommen des Wohlfahrtsstaates wurde die ausgeprägte Abhängigkeit der Bürokratien des Bundes und der Länder weiter gefördert, insbesondere nach den institutionellen Reformen der ersten Großen Koalition (1966–1969), als Folge derer der autonome politische Einfluss der Landtage zurückging. Die Weitläufigkeit der Administrationen der Länder spiegelt sich am deutlichsten in der legislativen Rolle des Bundesrates wider. Denn es handelt sich streng genommen nicht um eine zweite parlamentarische Kammer, deren Abgeordnete frei entscheiden können, sondern um eine Versammlung der Exekutiven der Länder, deren „Gesandte“ ihre Anweisungen von Kabinetten in den Landeshauptstädten erhalten und die in den meisten Ausschüssen und deren Verhandlungen von Beamten repräsentiert werden.

Lehmbruch bezeichnet diese seltsame deutsche Kombination aus institutioneller Dezentralisierung und verfahrensrechtlicher Zentralisierung zu Recht als „das Paradox der

föderalen Vereinheitlichung”¹¹. Denn den gliedstaatlichen Akteuren bleibt wenig Spielraum, da sie stark voneinander abhängig sind. Ihre institutionelle Autonomie ist durch ihre enge Integration in ein multilaterales Verhandlungssystem eingeschränkt, dessen Existenzberechtigung die „*policy*-Homogenisierung“ ist. So verloren die Länder durch die schleichende Zentralisierung und Unitarisierung große Teile ihrer Autonomie.¹² Die dabei entstehende und verstärkte Politikverflechtung bezieht verschiedene Regierungsakteure in die Formulierung der Politik mit ein, ohne deren Hoheit und Autonomie in Frage zu stellen. Seither tendiert der deutsche Föderalismus zur Uniformität der Regelungen, die aber föderal dezentralisiert angewendet werden.

Schon 1962 beobachtete Konrad Hesse die Neigung zur „materiellen Vereinheitlichung“ der Politik im deutschen Föderalismus und wies auf die zwei Formen dieses „einheitlichen Föderalismus“ hin.¹³ So hebt sich der deutsche Föderalismus von anderen föderalen Systemen durch seine erstaunlich starke Abneigung gegen die Policy-Heterogenität ab. Unterschiedliche öffentliche Standards und Leistungen in den Bundesländern gelten eher als negativ. Für die Harmonisierung der Bildungspolitik z. B. war weniger die Gesetzgebung unter Bismarck oder die zentralisierte Verwaltung verantwortlich als vielmehr die hegemoniale Vormachtstellung Preußens, das auch seine bildungspolitischen Modelle fast allen anderen Ländern aufzwang.¹⁴ So wurde der erstaunliche Fortbestand der Länder von einer starken vereinheitlichenden Tendenz begleitet, egal ob durch zentralisierende Gesetzgebung oder durch kooperative Harmonisierung. Letzterer wurde durch die Abschaffung Preußens durch das alliierte Oberkommando eine wichtige institutionelle Basis entzogen. Die Bonner Republik wurde von einem beispiellos symmetrischen Mächtegleichgewicht zwischen den Ländern begleitet. Noch dazu dezentralisierten die Alliierten die öffentlichen Finanzen.

Doch bald nach der Instandsetzung autonomer politischer Institutionen trieben die Mechanismen zur *policy*-Harmonisierung wieder fröhliche Urstände – zunächst durch informellen Austausch zwischen den Beamten der Länder und seit 1948 durch die Kultusministerkonferenz, die in etwa funktionsgleich mit einem Bundesministerium ist. So wurde die Entdeckung des kooperativen Föderalismus an die deutsche institutionelle Tradition angepasst, wodurch die inhärente Ausrichtung des kooperativen Föderalismus auf die Exekutive bekräftigt wurde.

Hinzu kam eine wachsende Ablehnung von regionalen Unterschieden und kultureller Heterogenität in der Bevölkerung. Lehbruch argumentiert, dass die massive Migration aufgrund der Ausweisung von 13 Millionen Deutschen aus den früheren Ostprovinzen

11 *Lehbruch* 2000 (Fn. 10), S. 90ff.

12 Unter Zentralisierung wird ein Arbeitsablauf verstanden, bei dem Regelungen zwar zentral aber in Vereinbarung mit den Länder vorgenommen werden; vgl. *Hesse, Konrad* 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: C. F. Müller. Der Begriff der Unitarisierung bezeichnet dagegen die horizontale Koordination unter den Ländern oder zwischen Bund und Ländern; vgl. *Abromeit, Heidrun* 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske + Budrich.

13 *Hesse* 1962 (Fn. 12).

14 *Mädling, Heinrich* 1989: Federalism and Education Planning in the Federal Republic of Germany, in: *Publius*, Jg. 19, Nr. 4, S. 115-131.

und aus Osteuropa zur rapiden Erosion der bisher homogenen regionalen Kulturen beigetragen hat. Die Erosion von Religion als Faktor kultureller Identität trieb die Tendenz zur Homogenität, die Deutschland heute klar von den „Spaltungen“ der ersten Jahrzehnte des 20. Jh. abhebt, weiter voran. Der durchdringende Trend zur Homogenisierung wurde weiter durch Gerichtsentscheidungen, welche die formelle Gleichheit der Bürgerrechte unterstrichen, vorangetrieben. Insbesondere in heiklen „Hoheitsgebieten“, wie der Bildung, wurde so eine bürokratische Verteidigungsstrategie hervorgerufen, die auf die Formalisierung und Vereinheitlichung des Vollzugs baute. Statt vollständiger Zentralisierung prägte dieses Alternativverfahren der Unitarisierung, wie z. B. die fortschreitende Harmonisierung von Verwaltungsregelungen und Standardisierung von Arbeitsanweisungen, den Nachkriegsföderalismus. Ministerkonferenzen der Länder, wovon die Kultusministerkonferenz nur das bekannteste Beispiel darstellt, sind die wichtigsten Instrumente der *policy*-Homogenisierung. Die „Vereinheitlichungsstrategie“ ermöglichte es, die zwingende Notwendigkeit „einheitlicher Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG) zu fördern. Als Alternative und im Gegensatz zu vollständiger Zentralisierung schützte sie aber zugleich die Kompetenzen und die Autonomie der Verwaltungen der Länder.

Auch der deutsche Finanzföderalismus wird stark von gemeinsamen Entscheidungen über die Einnahmen geprägt. Mittlerweile sind alle wichtigen Steuern (also Einkommen-, Körperschaft- und Mehrwertsteuer) gemeinsame Einnahmequellen, die der Gesetzgebung des Bundes und der Zustimmung des Bundesrats unterliegen. Obgleich durch den Steuerverbund und den Länderfinanzausgleich jegliche Fiskalautonomie unterbunden wird, ist die Aufteilung von Einnahmen durch den Bundesrat zustimmungspflichtig. Dieses Arrangement geht auf einen „Kuhhandel“ zurück, bei dem die Länder ihre *policy*-Autonomie gegen eine Finanzierung des Bundes eintauschten, unter der Bedingung, dass diesbezügliche Entscheidungen in Gremien zu fallen haben, in denen die Landesregierungen stimmberechtigt sind und auch ein gemeinsames Veto einlegen können. Die *policy*-Heterogenität, die trotz der Neigung zu interadministrativen Verwaltungsvereinheitlichungen fortbesteht, ist insbesondere den verhältnismäßig unabhängigen Parteiorganisationen auf regionaler Ebene zu verdanken, die das auf Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern basierende föderale System unter einen gewisse Druck setzen.¹⁵

Lehmbruch weist noch auf einige andere empirische Beispiele dieser „vereinheitlichenden Zusammenarbeit“ hin, wie z. B. die Tendenz zu koordinierten Tarifverträgen und der Zusammenarbeit der Länder bei öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern (ARD und ZDF) trotz einer formal dezentralisierten Rundfunklandschaft. Insofern ist die Ver-

15 Schmid, Josef 1990a: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen: Leske+Budrich; Schmid, Josef 1990b: Bildungspolitik der CDU. Eine Fallstudie zu innerparteilicher Willensbildung im Föderalismus, in: Gegenwartskunde, Jg. 39, Nr. 3, S. 303-313; Lehmbruch, Gerhard 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag.

flechtung der deutschen Gesellschaft z. B. keineswegs mit Frankreich zu vergleichen. In der föderalen Politik der Bundesrepublik ist die politische Macht diffus.¹⁶ Durch die starke institutionelle Stellung der Länder konnte sich eine Vielfalt an Zentren halten. Aufgrund dieses Polyzentrismus ist Berlin, dessen Funktion als Hauptstadt durch die Teilung jahrelang in Frage gestellt war, und das sich nie langfristig als Wirtschaftszentrum etabliert hatte, nie zu einem Zentrum geworden wie Paris oder London. Dieser politische und wirtschaftliche Polyzentrismus wirkte einer räumlichen Konzentration der Wirtschaft entgegen, wie man sie in zentralisierten Gesellschaften und deren regionalen wirtschaftlichen Disparitäten findet.

Wie kann es weitergehen? Asymmetrie durch territoriale Ausdifferenzierung

Lehmbruch stellt die geschichtliche Pfadabhängigkeit des deutschen Föderalismus dar. Doch handelt es sich hierbei nicht um einen quasi-geschichtlichen institutionellen Determinismus. Folgt man Fleiners Argumentationslinie, dann macht der deutsche dezentralisierte Unitarismus rechtswissenschaftlich gesehen durchaus Sinn. Dabei bleiben die föderale Gesellschaft und deren föderale Kultur aber auf der Strecke. Die Erfolgchancen jeglichen Ansatzes zur Föderalismusreform sind also soziologisch, rechtswissenschaftlich, institutionell und geschichtlich bedingt. Hinzu kommt der dialektische Rückkopplungseffekt zwischen Institutionen und Gesellschaft, der den gegenseitigen Unitarismus noch widerstandsfähiger macht. So gesehen sieht es für eine grundlegende Föderalismusreform eigentlich schlecht aus. Gibt es dennoch einen Lichtblick über die Politikverflechtungsfalle hinweg – von der die Länder derzeit profitieren und jegliche Reform blockieren bzw. für ihre Zustimmung exorbitante Kosten verlangen können –, um mehr Asymmetrie zulassen zu können?

Die weitreichenden institutionellen Herausforderungen für den deutschen Föderalismus hat u. a. Arthur Benz dargestellt.¹⁷ Nachdem aber weder die institutionelle Geschichte des deutschen Föderalismus noch dessen zivilrechtliche Grundlage zu ändern sind, ist ein Anstoß zur Reform eher von soziologischer als von institutioneller Seite zu erwarten. Mit anderen Worten: Erst die Entwicklung einer föderalen Gesellschaft und Kultur werden die Chancen einer Föderalismusreform weiter erhöhen. Diese Entwicklung ist insofern wichtig, als dass verflochtene Föderationen wie die Bundesrepublik

16 Vgl. *Elazar* 1987 (Fn. 7), S. 13-14 und S. 34-38. Elazar hat wiederholt darauf bestanden, dass es in föderalen Systemen kein hegemonisches Zentrum und eine diesem unterliegende Peripherie geben kann, denn diese Beziehung charakterisiere nur Einheitsstaaten wie Großbritannien, die Kompetenzen auf Gliedteile wie Schottland übertragen. Es gibt aber auch Föderationen, deren Beziehungen zwischen Bundesregierung und Gliedstaaten man schon fast so beschreiben könnte, wie z. B. bis vor kurzen Malaysia aber auch Österreich; vgl. *Erk, Jan* 2004: Austria: A Federation Without Federalism, in: *Publius*, Jg. 34, Nr. 1, S. 1-20.

17 *Benz, Arthur* 1999: From Unitary to Asymmetric Federalism: Taking Stock after 50 Years, in: *Publius*, Jg. 29, Nr. 4, S. 55-78.

sich generell bei Reformansätzen schwerer zu tun scheinen.¹⁸ Dies mag durchaus geschichtlich und institutionell bedingt sein, insbesondere was die Politikverflechtungsfalle betrifft.¹⁹ Aber es liegt sicher auch daran, dass solchen Föderationen das gesellschaftliche und kulturelle Verständnis für mehr Asymmetrie fehlt, weil ihre Politik eben zu unitarisierenden Ergebnissen führt.

Vielleicht fällt es genau deshalb weniger verflochtenen Trennföderationen leichter, Reformen durchzusetzen. Denn die Neigung zur Ausdifferenzierung, die Niklas Luhmann bekannterweise der Moderne zuschreibt, macht auch vor Föderationen nicht halt. Bis 1989 mag das föderale System der dezentralisierten Unitarisierung die innerdeutsche Ausdifferenzierung der Moderne bewältigt haben. Dabei sind sowohl die Auswirkungen der Ostflüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg und die Säkularisierung der deutschen Gesellschaft auf die regionale(n) Identität(en) als auch nachkriegszeitliche wirtschaftliche Dezentralisierungstrends in ganz Deutschland nicht zu unterschätzen.

Mit der Wende 1989/90 kam aber die dezentralisierte Harmonisierung der Bundesrepublik zu einem abrupten Ende und erfuhr einen Paradigmenwechsel. Handelte es sich zuvor um eine deskriptive Realität, ging es nun um eine normative Politik. Als klar wurde, dass der dezentralisierte Unitarisierungsansatz der Ausdifferenzierung zwischen den alten und den neuen Bundesländern nicht mehr gerecht werden konnte, wurde der diesbezügliche Nachkriegskonsens im deutschen Föderalismus allmählich brüchig. Fortschreitende wirtschaftliche Ausdifferenzierung innerhalb Deutschlands wurde durch die Globalisierungstrends forciert; die demografische Ausdifferenzierung konnte auf den Bevölkerungsrückgang einerseits und die Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Metropolen andererseits zurückgeführt werden.²⁰ Schließlich begünstigten die Liberalisierungstendenz innerhalb der Europäischen Union und die neuen Mehrebenenverhältnisse die Ausdifferenzierung, wodurch die Länder jetzt auch in Brüssel zu Wort kommen konnten und sich ihnen ein Ausweg aus der horizontalen Kooperation zwischen den Bundesländern bot. Diese und etliche andere Phänomene untergraben die dezentralisierte Unitarisierung. Die Neigung zur Ausdifferenzierung stellt sowohl ihre Empirie als auch ihre normative Dimension in Frage, da die bisherige

18 Typologisch ist die Bundesrepublik im Vergleich zu Nigeria, Mexico und Äthiopien, wo die Bundesregierungen echte Macht über die Gliedstaaten besitzen, nicht als zentralisierte Föderation zu bezeichnen (vgl. *Watts* 2008 (Fn. 2), S. 12). Daher bezieht sich *Watts* im Vergleich zwischen der Bundesrepublik und Kanada auf den Grad der Verflechtung als Hauptkriterium; vgl. *Watts, Ronald L.* 2007: *Basic Issues of the Federal State: Competitive Federalism vs. Cooperative Federalism*, in: *Baus, Ralf/Blindenbacher, Raoul/Karpen, Ulrich (Hrsg.): Competition versus Cooperation: German Federalism in Need of Reform – A Comparative Perspective*, Baden-Baden: Nomos, S. 85-91.

19 *Benz, Arthur* 2002: Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: *Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Föderalismus – Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 9-50, hier S. 40ff.

20 *Leuprecht, Christian* 2006: Auswirkungen des demografischen Wandels auf föderale Regierungssysteme: Kanada und Deutschland im Vergleich, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, S. 83-101.

Einheit der föderalen Gesellschaft und letztendlich auch der föderalen Kultur nicht mehr aufrechtzuerhalten ist.

Es wird immer schwieriger, die gesellschaftliche Entwicklung staatlich zentral zu steuern. Die Globalisierung, der demografische Wandel und das aufkommende Mehrebenensystem der Europäischen Union haben die Möglichkeiten zur zentralen politischen Steuerung durch den deutschen Bundesstaat merklich eingeschränkt. Es geht hier nicht darum, die Hypothese vom Ende des Staates an sich zu propagieren. Vielmehr geht es darum, dass der Druck von oben und von unten die Rahmenbedingungen der staatlichen Steuerung ändert. Die Konzeption des Staates als Werkzeug des gesellschaftlichen Wandels auf Bundesebene wird immer schwieriger aufrecht zu erhalten sein. Der „Staat“, der wohl gerne gesellschaftlich steuern würde, verbringt immer mehr Zeit damit, gesellschaftliche Konflikte zu moderieren. Allerdings nicht im traditionellen Sinn eines Klassenkonflikts. Die tektonischen Platten der Bundesländer sind dabei, sich nicht nur untereinander zu verschieben, sondern teilweise auch in entgegengesetzte Richtungen. Der daraus entstehenden seismischen Aktivität hat der „Staat“ zwar wenig entgegenzusetzen, doch kann sie teilweise von der „Regierung“ aufgefangen und moderiert werden.

Davon abgesehen, dass diese Entwicklung eine Föderalismusreform nötig macht, macht sie eine grundlegende Reform, die zu mehr institutioneller Asymmetrie führt, überhaupt erst möglich. Es geht nicht um eine Reform schlechthin. Vielmehr geht es jetzt darum, verständlich zu machen, inwieweit die geschichtlich-institutionelle und die zivilrechtliche Pfadabhängigkeit eine Reform bedingen. Die Gestaltung des Reformspielraums hängt davon ab, diese geschichtlich-institutionelle und die zivilrechtliche Kontingenz mit den sich wandelnden soziologisch-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu vereinbaren. Das Problem dabei ist, dass man zwar ein relativ ausführliches Verständnis von den geschichtlich-institutionellen, aber auch den zivilrechtlichen Variablen und Mechanismen, hat, dafür aber ein umso mangelhafteres Verständnis des soziologischen und insbesondere des gesellschaftlichen und kulturellen Wandels innerhalb der Gebietskörperschaften der Bundesrepublik.

So lange die Diskussion bei institutionellen und zivilrechtlichen Variablen stehen bleibt, bestehen zwei Gefahren: Entweder erstickt die Politikverflechtungsfalle jeglichen Reformansatz schon im Keim. Oder es lässt sich eine Reform verwirklichen, die jedoch den Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels in den Bundesländern noch schlechter gewachsen ist als das bisherige Arrangement. Nur durch ein besseres Verständnis darüber, wohin es die Bundesländer gesellschaftlich „treibt“, kann man der derzeitigen Föderalismusodyssee ein Ende setzen und endlich zielstrebig über die bevorstehende Zukunft des deutschen Föderalismus nachdenken.