

Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart

RENATE MAYNTZ

1. Föderalismus als funktionales Relikt?

Es gilt gemeinhin als ein Zeichen der Modernität, daß sich im Gefolge von Industrialisierung, Verstädterung, räumlicher und sozialer Mobilisierung die verwandtschaftlichen und lokalen Bindungen des Einzelnen lockern. Diese Lockerung bedeutet zugleich Individualisierung. Schon der 1858 geborene Georg Simmel, einer der soziologischen Klassiker, stellte verallgemeinernd fest, daß „das individuelle Besonderssein der Persönlichkeit . . . in dem Maße (wächst), wie der das Individuum sozial umgebende Kreis sich ausdehnt“¹. Die Ursache hierfür sah Simmel in der Tatsache, daß die weiteren sozialen Kreise, die sich auf eine zunehmend schmalere Basis der Gemeinsamkeit ihrer Mitglieder stützen, den Einzelnen in seiner Entfaltung weniger einengen und behindern als es Großfamilie, Sippe und Dorfgemeinschaft taten. Geradezu exemplarisch für den engen kausalen Zusammenhang zwischen sozialer Expansion und Individualisierung war für Simmel die moderne Geldwirtschaft, die eine über nationale Grenzen hinausreichende ökonomische und soziale Verflechtung förderte und gleichzeitig die Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Wirtschaftssubjekte enorm erweiterte.

Mit dem Entstehen von neuen, größeren sozialen Kreisen verschwinden allerdings die früheren, engeren meist nicht, und so bildet sich um jedes Individuum herum ein konzentrisches Muster sozialer Kreise. Damit entsteht zugleich Chance und Notwendigkeit zur mehrfach gestuften sozialen Identifikation. Innerhalb eines solchen Kreismusters besteht nach Simmel eine Tendenz zum Bedeutungsverlust der jeweils mittleren Ringe: „Eine persönlich leidenschaftliche Hingabe des einzelnen Menschen pflegt den engsten und den weitesten Kreisen zu gelten, nicht aber den mittleren“ (S. 539). Wo die Nation der weiteste Kreis sozialer Identifikation ist, geht ausgeprägter Nationalismus mit einer nachlassenden Bindung an Stand, Zunft und Region einher; der überzeugte Kosmopolit dagegen wird aufhören, ein glühender Patriot zu sein.

Was Simmel noch als formale Tendenz zur sozialen Expansion beschrieb, ist Schritt für Schritt Wirklichkeit geworden. Wir sind, um diesmal einen zeitgenössischen Soziologen – nämlich *Niklas Luhmann* – zu bemühen, auf dem besten Wege zu einer Weltgesellschaft, in der nationale Grenzen und Nationalstaaten zunehmend irrelevant werden. Wenn man wie Luhmann mit

¹ *Georg Simmel: Soziologie*, Berlin, Duncker & Humblot, 1958 (1923) S. 527

dem Begriff der Gesellschaft die Gesamtheit aller jeweils kommunikativ füreinander erreichbaren sozialen Elemente bezeichnet, dann ist Gesellschaft heute tatsächlich schon übernational. Weltweite Verflechtungen sind nicht nur im ökonomischen Bereich, der in diesem Prozeß die Vorreiterrolle übernommen hat, evident, sondern zunehmend auch in der sich internationalisierenden Wissenschaft, im Reiseverkehr und der weltweiten technisierten Kommunikation. Die politische Ordnung hinkt diesen Entwicklungen zwar hinterher, aber auch hier erleben wir, wie sich zunehmend handlungsfähige supranationale und internationale Institutionen herausbilden.

Wenn die Parole also Globalisierung heißt und die einzelnen Nationalstaaten langsam in die Rolle von Untereinheiten eines größeren Gebildes gedrängt werden, welche Bedeutung können dann noch föderalistische Strukturen haben? Gehören die Länder in einem Bundesstaat zu jenen mittleren sozialen Kreisen, die nach Simmel an Bedeutung verlieren? Ist der bundesdeutsche Föderalismus, pointiert gefragt, ein Anachronismus im Zeitalter zunehmender Globalisierung, ein funktionales Relikt, dessen Fortexistenz sich lediglich besonderen historischen Umständen verdankt?

2. Regionalismus als kompensatorische Reaktion?

Ein solches auf den ersten Blick vielleicht plausibles Vor-Urteil gerät augenblicklich ins Wanken, wenn man den Blick nach Spanien, Italien und Frankreich wendet, unitarischen Nationalstaaten, die in jüngster Zeit scheinbar ohne Not politische Entscheidungskompetenzen auf die regionale Ebene verlagert haben. In der Bundesrepublik entspricht dem ein spürbarer Meinungsumschwung zugunsten der Länder, die lange Zeit in dem permanenten Spannungsverhältnis zwischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungsbestrebungen eher in der Defensive waren. Neben Tendenzen zur politischen Dezentralisierung gibt es außerdem Anzeichen für einen spontan wachsenden Regionalismus, der sich gelegentlich sogar zum politischen Separatismus steigert. *Hartmut Esser* behauptet sogar, daß es „(e)thnische Bewegungen, Regionalismus und militanten Separatismus . . . kaum jemals in stärkerem und vielfältigerem Ausmaß gegeben (habe) als derzeit“.² Was hat diese überraschende Gleichzeitigkeit von Globalisierung und neu erwachendem Regionalismus, der politische Dezentralisierungstendenzen motivieren und föderalistische Strukturen mit neuem Leben erfüllen könnte, zu bedeuten?

Eine mögliche Erklärung hat uns *Hermann Lübke* angeboten. Er interpretiert den neuen Regionalismus als eine Form des Widerstands, der von den Globalisierungstendenzen erzeugt wird: Regionalismus als psychische Kom-

² *Hartmut Esser*: Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft, 1988, Zeitschrift für Soziologie, Jg. 17, S. 236

pensation für den „änderungstempobedingten kulturellen Vertrautheitsschwund . . . Identität wird kulturell und politisch zum Thema“, so *Lübbe*, wenn die Entwicklung zur sozialen und kulturellen Vereinheitlichung „uns kompensatorisch an der Bewahrung unserer herkunftsbedingten . . . Verschiedenheit interessiert werden läßt“.³

Lübbes Interpretation des neu erwachenden Regionalismus – und der damit möglicherweise zusammenhängenden Renaissance des föderalistischen Gedankens – findet sich, sprachlich ein wenig anders gefaßt, auch in einschlägigen soziologischen Analysen. Ethnische Bewegungen, Regionalismus und militanter Separatismus, die allen soziologischen Entwicklungstheorien zufolge im Zuge der Modernisierung hätten verschwinden müssen, werden – so das Argument – tatsächlich von eben dieser Modernisierung nachhaltig gestärkt, weil der schnelle soziale Wandel, der rapide Verfall traditionaler Strukturen größere Gruppen von Menschen vor gravierende Anpassungsprobleme stellt; die emphatische Identifikation mit einer ethnischen oder regionalen Gemeinschaft ist eine mögliche Lösung für solche Probleme.⁴

Man kann dieses eher sozialpsychologische Argument auch ins Politische wenden. Wenn eine Gesellschaft auf dem Weg zur sozialen Vereinheitlichung und Integration nur langsam vorankommt, weil dieser Prozeß durch scharfe Strukturbrüche konfessioneller, sprachlich-kultureller und sozio-ökonomischer Art behindert wird, wie das etwa in Belgien der Fall ist, dann kann der Föderalismus ein Hilfsmittel sein, um die staatliche Einheit trotz der notwendigen Konzessionen an das Selbstbestimmungsbestreben der heterogenen Teile zunächst überhaupt zu erhalten.⁵ So läßt sich ein militanter Regionalismus zunächst politisch kanalisieren und befrieden. Langfristig kann dann innerhalb des Bundesstaats ein Abbau infrastruktureller und ökonomischer Ungleichheiten und damit eine wachsende Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse eher stattfinden, als es zwischen selbständigen Staaten möglich wäre.⁶ Das aber würde bedeuten, daß der Föderalismus – ganz ähnlich wie in dem zuvor skizzierten Argument die Identifikation mit ethnischen oder regionalen Gemeinschaften – eine nur zwischenzeitlich erforderliche Hilfskonstruktion im Prozeß der Modernisierung ist, die in dem Maße, in dem sie ihre vereinheitlichende Aufgabe erfüllt, überflüssig wird.

³ *Hermann Lübbe*: Das Recht, anders zu bleiben. Zur Philosophie des Regionalismus, in: Gert-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.) *Was anders werden muß*. Verlag? Jahr?, S. 75

⁴ So das Argument von *Hartmut Esser*, aaO., S. 235-248

⁵ Vgl. hierzu *Frank Delmartino*, 1988: Belgium, a newborn federal state? Paper presented at the XIVth IPSA World Congress, Washington, D. C.

⁶ Für die Bundesrepublik meint *Rüdiger Voigt*, daß der politische, wirtschaftliche und finanzielle Ausgleich im Rahmen des föderalistischen Systems eine derartige Vereinheitlichung bewirkt hätte; vgl. *Rüdiger Voigt*, 1989: Europäischer Föderalismus und föderalistische Staatsstruktur, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3/89, S. 25-27

3. Zur Funktionalität föderaler Strukturen

Ganz im Gegensatz zu derartigen Interpretationen, die den Föderalismus zwar nicht als funktionales Relikt, aber doch bestenfalls als kompensatorische Reaktion auf Probleme ansieht, die im Prozeß gesellschaftlicher Modernisierung und sozialer Expansion auftreten, möchte ich hier die These vertreten, daß der Föderalismus eine evolutionär höchst fortschrittliche Struktur ist, die durch die Tendenz zur Globalisierung funktionell keineswegs entwertet wird. Ganz im Gegenteil: Gerade im Zeitalter von Europäisierung und Internationalisierung gewinnt der Föderalismus auf einzelstaatlicher Ebene eine neue soziale und politische Bedeutung. Allerdings darf man beim Stichwort Föderalismus nicht nur an die Existenz und Bedeutung von Bundesländern innerhalb eines Nationalstaats denken. Föderalismus heißt nicht einfach Dezentralisierung, sondern bezeichnet eine Mehrebenenstruktur, die interdependente Gleichzeitigkeit einer zentralen und einer regionalen Entscheidungsebene. Nicht das im Föderalismus enthaltene Element politischer Dezentralisierung, sondern genau diese Gleichzeitigkeit mehrerer Entscheidungsebenen stellt in evolutionärer Hinsicht seinen entscheidenden Vorzug dar.

Ich will diese These in mehreren Schritten am konkreten Beispiel der Bundesrepublik zu begründen versuchen. Zunächst will ich der Frage nachgehen, was die Bedeutung des Föderalismus und speziell der Bundesländer für die deutsche Bevölkerung ist. Dabei werden wir auf einen doppelten Widerspruch stoßen, der schließlich den Weg zu der eben angedeuteten Interpretation weist. Der Widerspruch besteht, um soviel vorwegzunehmen, darin, daß die deutsche Bevölkerung zwar auf der einen Seite Existenz und Selbständigkeit der Bundesländer sehr hoch schätzt, sich aber andererseits sozial nur sehr wenig mit ihnen identifiziert, obwohl – und das ist die andere Seite des Widerspruchs – die Bereitschaft zur regionalen Identifikation prinzipiell hoch zu sein scheint.

Ausgangspunkt meines Arguments ist die Tatsache, daß die föderale Struktur der Bundesrepublik, obwohl historisch mindestens zu einem guten Teil das Ergebnis der Besatzungspolitik nach 1945, heute weder von Verfassungspolitikern noch von der Bevölkerung in Frage gestellt wird. Während Anfang der 50er-Jahre noch eine solide Bevölkerungsmehrheit für die Auflösung der Bundesländer zu erhalten gewesen wäre, zeigen Umfrageergebnisse aus der Mitte der 70er-Jahre bereits ein völlig verändertes Bild, indem nun eine ebenso große Mehrheit die Existenz der Bundesländer bejaht.⁷ Derartige

⁷ Dieser Aussage liegen unveröffentlichte Umfragedaten einer amerikanischen Quelle zugrunde, die Robert D. Putnam von der Harvard Universität mir aus seinen eigenen Aufzeichnungen übermittelt hat. Die ursprüngliche Quelle der Daten und die genaue Frageformulierung ließ sich nicht mehr rekonstruieren.

Umfragedaten sind vielfältig interpretierbar und sagen insbesondere nichts darüber aus, *warum* die Existenz der Bundesländer für wichtig gehalten wird. Zwei mögliche Bedeutungen bieten sich vor allem an: die Bundesländer können Objekt sozialer Identifikation sein, und sie können als wichtige Ebene politischer Entscheidungen und administrativer Dienstleistungen geschätzt werden. Prüfen wir, wie es sich damit verhält.

4. *Föderalismus als Bezugsrahmen sozialer Identifikation*

Soziale Identifikation meint mehr als das Konstatieren einer faktischen Zugehörigkeit. Ganz ähnlich wie im psychologischen Sprachgebrauch, wo Identifikation die emotionale Besetzung eines Objekts bedeutet, ist unter sozialer Identifikation das Gefühl der Verbundenheit mit einer Gruppe oder einem sozialen Gebilde zu verstehen, wobei die betreffende Mitgliedschaft zugleich als wichtiges Element der persönlichen Identität erlebt wird. Mögliche soziale Identifikationsobjekte sind Familie und Berufsgruppe, eine politische Partei oder das Haus Siemens, aber ebenso räumlich umschriebene Sozialgebilde wie die Wohngemeinde, eine Region, ein Bundesland oder der Nationalstaat. In jedem Fall setzt die Identifikation voraus, daß das Identifikationsobjekt eine eigene Identität besitzt, die aus seiner Geschichte, erkennbaren Besonderheiten und einer erfahrbaren Innen-/Außen-Differenz erwachsen mag.

Schaut man nun, welche Bedeutung die verschiedenen räumlichen Bezugspunkte sozialer Integration in der Bundesrepublik besitzen, dann fühlt man sich zunächst an Simmel und seine These vom Bedeutungsverlust der „mittleren“ sozialen Kreise erinnert. Eine im Herbst 1979 im sogenannten Eurobarometer, einer europaweiten Erhebung gestellte Frage nach der Identifikation mit verschiedenen geographischen Gruppen ergab, daß sich 67 % der Bevölkerung in erster Linie der eigenen Wohngemeinde, 18 % der Bundesrepublik als Ganzem und nur 8 % in erster Linie einem Bundesland zugehörig fühlen; die Identifikation mit der mittleren Ebene ist also in der Tat am schwächsten ausgeprägt.⁸

Zur gleichen Zeit ist jedoch die Bereitschaft zur regionalen Identifikation in der Bundesrepublik recht hoch. Jeder von uns weiß aus eigener Erfahrung, daß der Rheinländer, der Norddeutsche und der Bayer sich gegenseitig als solche benennen und identifizieren – gewöhnlich mit lebhaftem Interesse, wenn auch nicht immer mit zustimmendem Vergnügen. Die regionale Identifikation kann sogar ausgeprägter sein als die lokale, wie sich an den

⁸ Eurobarometer 12 vom Herbst 1979; Randauszählungen des Zentralarchivs für empirische Sozialforschung, Köln, ZA-Nr. 1037, V 9, Ref. Nr. 0009

Ergebnissen einer Untersuchung in Duisburg ablesen läßt.⁹ Auf eine entsprechende Frage hin bezeichneten sich dort 42 % der deutschen Wohnbevölkerung als mit der Stadt „eng verbunden“, aber noch mehr, nämlich 46 % fühlen sich mit dem Ruhrgebiet, also der Region eng verbunden.

Nun muß die Bereitschaft zur *regionalen* Identifikation nicht unbedingt den Bundesländern zugute kommen. Der Widerspruch zwischen grundsätzlich großer Bereitschaft zur regionalen Identifikation und geringer Neigung zur sozialen Identifikation mit einem Bundesland könnte eine Folge der Tatsache sein, daß viele der heutigen Bundesländer (vor allem der Flächenländer) in historischer Perspektive als politische Kreationen ohne lange eigene Tradition gelten müssen.¹⁰ Wenn sich allerdings die Künstlichkeit des politischen Gebildes auf die Identifikation mit ihm auswirkt, dann müßte man wohl erwarten, daß es deutliche Unterschiede der Identifikation zwischen einem Land mit jahrhundertalter Staatstradition wie Bayern auf der einen Seite und politischen Schöpfungen wie Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auf der anderen Seite gibt. Prüft man diese Hypothese, dann erweist sie sich jedoch als falsch. Untergliedert man die Antworten aus dem Eurobarometer nach Bundesländern, dann läßt sich keinerlei systematischer Unterschied in der Stärke der sozialen Identifikation mit „historisch gewachsenen“ Bundesländern einerseits und mit nach 1945 „künstlich geschaffenen“ Bundesländern andererseits finden. Die Erklärung dafür könnte sein, daß die *soziale* Identifikation tatsächlich in erster Linie der Region, also sozio-kulturell abgrenzbaren Gebieten gilt, die mit ihrem Dialekt und ihren besonderen Speisen, mit Brauchtum und vielfältigen Überlieferungen ja auch tatsächlich gleichsam handfestere Anhaltspunkte für die Identitätsbildung bieten. Die Regionalstruktur in Deutschland deckt sich aber nicht mit den politischen Grenzen der Bundesländer, und zwar nicht einmal im Fall des traditionsreichen Freistaats Bayern – man denke nur an Franken.

Wenn damit der erste Widerspruch – relativ hohe Bereitschaft zur regionalen Identifikation, aber niedrige soziale Identifikation mit den Bundesländern – erklärt ist, dann führt gerade diese Erklärung unmittelbar zu einem zweiten Widerspruch. Das Manko an sozial-emotionaler Identifikation scheint nämlich die politische Wertschätzung der Bundesländer durchaus nicht zu beeinträchtigen. Nicht nur wird – wie oben schon erwähnt – die selbständige Existenz der Bundesländer von der Bevölkerung mehrheitlich bejaht; in einer Erhebung von 1983 stimmten 70 % der Befragten sogar der Feststellung zu: „Die einzelnen Bundesländer sollten mehr Selbständigkeit erhalten, ihre

⁹ Vgl. Hartmut Esser: Lokale Identifikation im Ruhrgebiet. Informationen zur Raumentwicklung 1987, S. 109-118

¹⁰ Vgl. hierzu Theodor Eschenburg, 1983: Jahre der Besatzung 1945-1949, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, S. 77-102

eigenen Angelegenheiten zu regeln“.¹¹ Daß hinter derartigen Einstellungen eher die Wertschätzung einer föderalistischen Mehrebenenstruktur als eine Absage an die Regelungsansprüche der Bundesregierung steht, macht u. a. die Beteiligung an Bundestags- und Landtagswahlen deutlich: Die Beteiligung an Bundestagswahlen ist immer noch höher als die an Landtagswahlen. Aber auch bei Landtagswahlen ist die Beteiligung so hoch, wie sie in anderen großen Industrienationen nicht einmal bei Wahlen zum nationalen Parlament ist; sie liegt gewöhnlich nur um rund 10 Prozentpunkte unter der Bundestagswahlbeteiligung, das heißt, sie liegt in den meisten Bundesländern im Durchschnitt zwischen 75 und 80 %.¹² Aus dieser Kombination verschiedener Indikatoren kann man schließen, daß die Bundesländer für die Bevölkerung trotz geringer emotionaler Besetzung und schwacher sozialer Identifikation eine hohe politisch-institutionelle Bedeutung besitzen; diese Bedeutung muß mit ihrer Funktion innerhalb der föderalistischen politischen Struktur zusammenhängen.

5. *Föderalismus als Struktur politischer Entscheidungen*

a) Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern

Die bundesdeutsche Variante des Föderalismus zeichnet sich, im Gegensatz etwa zum amerikanischen Typ des Föderalismus, bekanntlich durch eine systematische Art von Funktionsteilung zwischen dem Bund als der Ebene der Gesetzgebung und den Ländern als der Ebene der Gesetzesdurchführung, der Fachplanung und Implementation aus. Die relativ weitgehende institutionelle Separierung dieser beiden Aufgaben, die nicht selten als problematisch beurteilt wird, erlaubt eine fruchtbare Kombination von prinzipiengelenkter Langfristorientierung und situationsbezogenem Pragmatismus. Die von der Vollzugsebene weitgehend isolierten Bundesressorts können sich bei der Gesetzesvorbereitung zunächst auf die eher grundsätzlichen Aspekte eines Problems konzentrieren. Gleichzeitig verhindert aber die föderale Struktur, daß daraus ein praxisferner Interventionismus resultiert, denn der Bundesrat und über ihn die Länder wirken an der Gesetzgebung mit, wodurch regionale Interessen auf eine ganz andere Art eingebracht werden, als es nachgeordnete Verwaltungsbehörden im Zentralstaat könnten. Es ist durchaus plausibel, und wird in der Tat von der Theorie der Politikverflechtung auch betont, daß es auf diese Weise besser als in anderen politischen Strukturen gelingt, gleichzeitig die Interessen des größeren Ganzen wie auch die (territorial

¹¹ Eurobarometer 19, ZA-Nr. 1318. V 151, Ref.-Nr. 0151

¹² Vgl. *Gerhard Ritter und Merith Niebuss, 1987: Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland: Bundestags- und Landtagswahlen 1946 bis 1987. München: Beck*

gebundenen) Partikularinteressen von Untereinheiten zu berücksichtigen und sich an die besonderen Bedingungen des konkreten Einzelfalls pragmatisch anzupassen.¹³

Ein wichtiger Grund für die überlegene Problemlösungsfähigkeit einer derart vertikal differenzierten Entscheidungsstruktur liegt in der trivialen Tatsache, daß auch allgemeine Probleme sich räumlich mit verschiedener Intensität manifestieren (man denke nur an die Arbeitslosigkeit). Außerdem gibt es jeweils recht unterschiedliche Rahmenbedingungen, die entweder mildernd oder intensivierend wirken können. Das bedeutet, daß nicht nur der Problemlösungsbedarf, der Problemdruck räumlich variiert, sondern daß auch je nach den lokalen Gegebenheiten sich recht unterschiedliche Problemlösungsstrategien anbieten. Ein effektives Krisenmanagement kann deshalb eigentlich immer nur auf derjenigen territorialen Ebene stattfinden, auf der ein Problem krisenhaft zugespitzt auftritt. So können etwa bestimmte praktische Probleme der Wirtschaftsförderung effektiv nur auf regionaler (oder gar lokaler) Ebene gelöst werden.¹⁴ Dasselbe gilt auch für bestimmte Probleme von einzelnen Hochschulen oder Forschungseinrichtungen, die durch Gesetzgebung, durch allgemeine Normierung oft garnicht wirksam anzugehen sind. Da fehlt dem Unternehmen ein Verkehrsanschluß oder der Kontakt mit einschlägigen Forschungseinrichtungen, die Hochschule ist in bestimmten Bereichen unterausgestattet oder braucht für einen besonders schnell wachsenden Fachbereich neue Räume. In solchen Fällen hat die Landesregierung, haben die Landesministerien sowohl Handlungsmöglichkeiten wie auch die nötige Nähe zur konkreten Problemsituation. Ähnliches gilt für das Problem räumlich umgrenzter wirtschaftlicher Strukturschwäche, bei der – wie im Fall des Ruhrgebiets – lokale Besonderheiten (industrielle Monokultur bzw. geringe Diversifikation) und generelle Trends (ungünstige Wettbewerbssituation heimischer Kohle, Überangebot von Stahl auf dem Weltmarkt) zusammenwirken und denen daher am besten beizukommen ist, wenn Bundesregierung und Landesregierung mit ihren ganz unterschiedlichen und sich insofern ergänzenden Handlungsmöglichkeiten gemeinsam etwas tun.

b) Föderalismus und Verbandsstruktur

Die bei idealtypischer Betrachtung erscheinende, prinzipiell hohe Problemlösungsfähigkeit des bundesdeutschen Föderalismus beruht aber nicht nur

¹³ Vgl. Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, 1976: Politikverflechtung – Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Scriptor Verlag: Kronberg/Ts., S. 28-29

¹⁴ Vgl. hierzu Fritz W. Scharpf, 1988: Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft des Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. Vortrag beim 24. Cappener Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft am 27. 9. 1988 in Ettlingen

auf der Existenz zweier politischer Entscheidungsebenen. Vielmehr hat sich die Struktur der organisierten Artikulation und Bündelung von Interessen dieser vertikalen politischen Differenzierung angepaßt, so daß in der Bundesrepublik auch aufseiten der sogenannten politischen Inputstruktur entsprechend differenzierte Handlungsmöglichkeiten bestehen. Die Mehrzahl der deutschen Verbände, vor allem der Interessenverbände, besitzen regionale Untereinheiten, die sich durch eine recht hohe Eigenständigkeit auszeichnen, ja in manchen Fällen sind die Landesverbände sogar wichtiger als der entsprechende Bundesverband. Die Arbeitsteilung zwischen den Vertretern des jeweiligen Bundesverbandes und der Landesverbände entspricht der politischen Kompetenzverteilung im deutschen Föderalismus: die Bundesverbände versuchen, auf die Gesetzesvorbereitung in den Bundesministerien und auf die Entscheidungen im Bundestag einzuwirken, während die Landesverbände von den Landtagen angehört werden und im Zusammenhang mit Fachplanungen und der Verteilung von Finanzmitteln mit den zuständigen Landesbehörden verhandeln.¹⁵

Diese mehrstufige Verbandsstruktur mag zwar auf den ersten Blick insofern rein historisch bedingt erscheinen, als im Rahmen der Besatzungspolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs Verbandsgründungen und natürlich auch Parteigründungen zunächst nur auf regionaler Ebene erlaubt waren. Viele spätere Bundesverbände sind so in einem schrittweisen Prozeß von unten nach oben entstanden, und vor allem Verbände, die früher schon auf Reichsebene existiert hatten und dabei keine oder nur recht unselbständige regionale Untergliederungen besaßen, dachten auch schon mal eine Zeitlang daran, die räumlich begrenzteren Einheiten, aus denen sie neu hervorgegangen waren, aufzulösen oder doch ihre Kompetenzen zu beschneiden.¹⁶ Die praktische Bedeutung der Landesebene für die Interessenvertretung hat solchen Zentralisierungsneigungen jedoch in der Regel schnell entgegen gewirkt, so daß man sagen kann, daß der politische Föderalismus die zunächst aus zeithistorischen Gründen vertikal differenzierte deutsche Verbandsstruktur längerfristig stabilisiert hat. Heute jedenfalls ist es gerade die Kombination einer mehrstufigen Struktur der Interessenartikulation mit einer ebenfalls mehrstufigen politischen Entscheidungsstruktur, die den bundesdeutschen Föderalismus als eine grundsätzlich besonders leistungsfähige Struktur erscheinen läßt.

¹⁵ Vgl. ausführlicher hierzu *Renate Mayntz*, 1990: Organisierte Interessenvertretung und Föderalismus: Zur Verbändestruktur in der Bundesrepublik Deutschland. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.) *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 4/1990, Baden-Baden: Nomos

¹⁶ Ein Beispiel ist der Verband der Maschinenbauindustrie VDMA; siehe *Hajo Weber*, 1987: *Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften*. Frankfurt a. M.: Campus, S. 94-95

c) Die höhere Problemlösungsfähigkeit einer Mehrebenenstruktur

Daß mehrstufige Entscheidungsstrukturen für komplexe soziale Systeme bei hohem Anpassungsdruck in einer komplexen Umwelt vorteilhaft und jedenfalls leistungsfähiger sind als zentralisierte hierarchische Ordnungen, ist in der Sozialwissenschaft und in der gesellschaftlichen Praxis durchaus bekannt. Die überzeugendste theoretische Begründung findet man wohl in einem Aufsatz des amerikanischen Entscheidungs- und Organisationsforschers und Nobelpreisträgers *Herbert Simon*; der Aufsatz trägt den schönen Titel „Architecture of Complexity“ – Architektur der Komplexität, und Simon zeigt darin, daß die lockere horizontale Koppelung von Einheiten, die miteinander koordiniert, aber als sonst relativ selbständige Teilsysteme operieren, einem im Bereich organischen Lebens weit verbreiteten Strukturprinzip entspricht, das sich infolge seiner höheren Leistungsfähigkeit im Evolutionsprozeß durchgesetzt hat.¹⁷

Die Struktur großer Unternehmen trägt dieser Einsicht schon längst Rechnung. Sie sind heute meist in relativ selbständig operierende Einheiten gegliedert und werden von der Unternehmenszentrale z. B. durch Ergebnisvorgaben und Investitionsentscheidungen global gesteuert. Eine solche Unternehmensstruktur kombiniert die Möglichkeiten der übergreifenden strategischen Planung mit dem Vorteil der Mobilisierung selbständiger Problemlösungspotentiale in den Untereinheiten der Organisation. Bei solchen mehrstufigen Entscheidungsstrukturen geht es, ich wiederhole es noch einmal, nicht einfach um eine *Umverteilung* von formalen Kompetenzen von oben nach unten, sondern es wird zugleich das Gesamtniveau der gestaltenden Einwirkungen, der für die Problemlösung mobilisierten Energien erhöht. Eine solche Vorstellung mag dem unsinnig erscheinen, der von einem simplen Nullsummenkonzept der Macht ausgeht, sozusagen von einem jeweils fixen Machtquantum, das in einer gegebenen Gruppe oder Beziehung nur unterschiedlich verteilt sein kann, wobei ein Mehr an Macht auf der unteren Ebene immer einem gleichgroßen Machtverlust auf der oberen Ebene entsprechen muß. Gegen diese Vorstellung hat sich schon vor langer Zeit u. a. der Organisationssoziologe *Arnold Tannenbaum* gewandt, der empirisch Einflußverteilungsmuster in Organisationen ermittelt und dabei festgestellt hat, daß sie sich, als Kurve dargestellt, nicht nur durch ihren Neigungswinkel unterscheiden, der das Maß der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung ausdrückt, sondern auch durch ihr Niveau, d. h. die Höhe des *insgesamt* auf Entscheidungen in der Organisation ausgeübten Einflusses.¹⁸ Eine ganz

¹⁷ *Herbert A. Simon*, 1967: The Architecture of Complexity. In: Kommunikation III/2, S. 55-83). Auch kognitive Prozesse beim Lösen komplexer Aufgaben laufen übrigens so ab (weshalb man jetzt auch Computer nach diesem Prinzip zu konstruieren versucht).

¹⁸ Einen zusammenfassenden Überblick über diese Forschungen geben *Arnold S.*

ähnliche Feststellung hat *Hartmut Klatt* im Hinblick auf den Föderalismus gemacht, der ihm zufolge „nicht eine Machtbegrenzung und -kontrolle zur Folge (hat), sondern im Gegenteil eine . . . Kumulation staatlicher Macht.“¹⁹

Nun ist Mehrstufigkeit selbstverständlich kein Patentrezept. Ihre evolutionäre Überlegenheit, ihre höhere Leistungsfähigkeit im Vergleich zu simplen hierarchischen Strukturen hängt vielmehr davon ab, daß auf zwei Kernfragen eine adäquate Antwort gefunden wird, nämlich auf die Frage der vertikalen Aufgabenverteilung (oder Differenzierung) einerseits und auf die Frage der vertikalen und horizontalen Verflechtung (oder Re-Integration) andererseits. Was die erste Frage angeht, so läßt sich aus einschlägigen Ergebnissen der Organisationsforschung²⁰ wie aus der politischen Theorie ableiten, daß auf der oberen Entscheidungsebene einerseits die Beziehungen des Systems zu seiner Umwelt geregelt, andererseits aber die nach innen gerichteten Funktionen der Koordination und der infrastrukturellen Versorgung erfüllt werden müssen. Genau diese Funktionen weisen denn auch die Schweden Ekstedt und Henning angesichts massiver Dezentralisierungsbestrebungen in ihrem Land der schwedischen Zentralregierung als unverzichtbar zu.²¹ Was die zweite Frage der Verflechtung betrifft, so geht es um die doppelte Notwendigkeit zentraler Koordination *und* horizontaler Selbstkoordination der Untereinheiten – wobei Re-Integration bzw. interne Koordination nicht einfach als Homogenisierungs- und Nivellierungspostulat verstanden werden darf, wie es bei der Interpretation der Forderung nach einheitlichen Lebensverhältnissen in der Bundesrepublik leicht einmal geschieht.

Der bundesdeutsche Föderalismus wirkt zweifellos differenzierend und integrierend zugleich, aber es ist schwer zu sagen, ob seine konkrete Beschaffenheit und insbesondere das Zusammenspiel von vertikaler und horizontaler Politikverflechtung tatsächlich die potentiell höhere Problemverarbeitungs-fähigkeit mehrstufiger Ordnungen realisiert. Eine beneidenswert produktive Wirtschaft, ein hohes Maß an sozialem Frieden und eine beachtliche politische Stabilität mögen dafür sprechen, das Versickern vieler Reformimpulse, die Schwerfälligkeit vieler Entscheidungsprozesse und die häufige Prädominanz des Gießkannenprinzips, wo eigentlich Strukturpolitik erforderlich wäre, sprechen eher dagegen. Der Verdacht besteht, daß diese

Tannenbaum und Robert A. Cooke, 1979: *Organizational Control: A Review of Studies Employing the Control Graph Method*, in: Cornelis J. Lammers, David J. Hickson, Hrsg., *Organizations Alike and Unlike*. London: Routledge & Kegan Paul

¹⁹ Hartmut Klatt, 1982: *Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 31/82: S. 3-24

²⁰ Vgl. zum Beispiel A. K. Rice, 1963: *The Enterprise and its Environment. A System Theory of Management Organization*. London: Tavistock Publications

²¹ Vgl. Eskil Ekstedt, Roger Henning, 1988: *Globalization and Local Mobilization. The Swedish Council for Management and Work Life Issues, Working paper 1/1988*

Schwächen mit Tendenzen zur gegenseitigen Blockierung sowohl in der vertikalen Beziehung zwischen Bund und Ländern wie in der horizontalen Beziehung zwischen den Bundesländern zusammenhängt. Auf einer anderen Veranstaltung aus Anlaß des 40jährigen Jubiläums der Bundesrepublik versucht mein Kollege *Fritz Scharpf* gerade, dieser Frage genauer nachzugehen.²² Es mag also durchaus sein, daß in der Alltagswirklichkeit des bundesdeutschen Föderalismus das Leistungspotential mehrstufiger Ordnungen nicht optimal realisiert wird. Dennoch läßt sich generell postulieren, daß in modernen Gesellschaften wie der unseren angesichts ihrer enorm gewachsenen Komplexität und Dynamik und der Existenz vieler Handlungszentren mit erstaunlich großen Einwirkungspotentialen eine mehrstufige politische Entscheidungsstruktur, also eine föderalistische Verfassung, für die Erfüllung des erhöhten Regelungs- und Problemlösungsbedarfs grundsätzlich von Vorteil ist.

d) Globalisierung und Lokalisierung

Die derzeit beobachtbaren Internationalisierungstendenzen schränken die Gültigkeit des Gesagten nicht ein – im Gegenteil. Die Bedeutung einer gegebenen Entscheidungsebene wächst nämlich, wenn die nächst höhere Ebene sich weiter von ihr entfernt. „Rom ist fern“ galt als Entschuldigung *und* Erklärung für die Eigenmächtigkeit von Statthaltern an der Peripherie. Die heutige Entwicklung zu übernationalen Zusammenschlüssen, zur Europäisierung und Globalisierung läßt sich in demselben Zusammenhang sehen. In dem Maße, in dem die nationalen Entscheidungskompetenzen nach oben, also etwa auf die europäische Gemeinschaft verlagert werden, wächst zwangsläufig die Bedeutung der Bundesländer bzw. anderer regionaler Untereinheiten. Wenn die Bundesregierung Kompetenzen an Europa verliert, weil auf europäischer Ebene *neue* Gesetzgebungskompetenzen entstehen, dann heißt das, daß eine neue, höhere Entscheidungsebene entsteht, die von den lokalen und regionalen Problemsituationen noch weiter entfernt ist als die Ebene der Bundesregierung. Entsprechend wird es auf dieser höheren Regulierungsebene noch weniger möglich sein, den besonderen Wünschen, Problemen oder auch Möglichkeiten einzelner Regionen oder Landesteile gerecht zu werden. Das heißt einerseits, daß auf der höheren internationalen Entscheidungsebene in vielen Fällen nur Rahmenregelungen möglich sind. Andererseits wachsen dadurch die Anforderungen an die situationsbezogene Konkretisierung und Umsetzung genereller Probleme auf der Entscheidungs-

²² *Fritz W. Scharpf*: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“ – Vortrag auf der Tagung zum 40jährigen Jubiläum des Bundesrats, Tutzing 11.-13. 4. 1989

ebene der Länder, wo ja auch in der Tat die Vollzugskompetenzen im Bereich der Normanwendung und Mittelallokation voll erhalten bleiben. Die Bedeutung der Bundesländer wird deshalb mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes bzw. mit der fortschreitenden politischen Europäisierung keineswegs geringer werden, sondern eher wachsen.²³

Im Lichte des hier entwickelten Arguments gewinnen die vielerorts beobachtbaren Dezentralisierungsbestrebungen, die bis zur sozusagen nachträglichen Föderalisierung bislang unitarischer Zentralstaaten gehen, eine ganz neue Bedeutung: sie sind alles andere als politischer Konservatismus und Romantizismus, sie sind sinnvolle Reaktionen auf die im Zuge von Globalisierungstendenzen geschwächte Autonomie des Nationalstaats, eine Entwicklung, die ohne die komplementäre Stärkung der regionalen bzw. bei uns der Landesebene innerhalb der nach oben erweiterten, mehrstufigen Entscheidungsstruktur eine drastisch verringerte politische Problemlösungsfähigkeit zur Folge haben müßte.

Das bringt uns am Ende zu *Georg Simmel* zurück. Mit der Europäisierung und der wachsenden Globalisierung wird der Nationalstaat nach und nach zu einem „mittleren“ Kreis, dessen Bedeutung als Bezugspunkt sozialer Identifikation geringer wird. Zur gleichen Zeit gewinnen territoriale Einheiten auf regionaler Ebene für die Identitätsbildung an Gewicht. Wie Simmel an einer anderen Stelle seiner *Soziologie* bemerkt, können gerade beim Hinzukommen sich ständig erweiternder sozialer Kreise auch größere Kollektivgebilde, die im Inneren des Kreismusters liegen, durch Zugehörigkeit Individualität verleihen, d. h. sie wachsen gleichsam in die Rolle des engen Kreises hinein. „Das Individualitätsgefühl hat hier gleichsam das Maß des Individuums überschritten und hat jene soziale Seite der Einzelnen mitergriffen, die sich in der Regel als der Gegensatz zu ihrer individuellen konstituiert“²⁴. Die soziale Identifikation gilt in der Bundesrepublik auf überkommunaler Ebene der Region als einem vor allem sozial-kulturell und historisch definierten Raum. So identifiziert sich der Duisburger mit dem Ruhrgebiet, aber kaum mit Nordrhein-Westfalen, der Ambacher mit Franken, aber schon weniger mit dem Land Bayern, und der Speyerer mit der Pfalz mehr als dem Bundesland Rheinland-Pfalz. Die deutsche Regionalstruktur deckt sich bei den Flächenländern aber nicht mit den Grenzen der Bundesländer. Der Regionalismus als eine auch in der Bundesrepublik wirksame, wenn auch nicht zu Autonomismus und Separatismus gesteigerte Bewegung, mag aus diesem Grund den bundesdeutschen Föderalismus sozial-emotional nicht abstützen; das beeinträchtigt aber – auch in den Augen der Bevölkerung – nicht die praktische Bedeutung des Föderalismus, bei dem es eben *nicht* um

²³ So auch das Argument von *Fritz W. Scharpf*, aaO. 1988

²⁴ *Georg Simmel*, aaO., S. 535 und 538 f.

Autonomie für das einzelne Bundesland, sondern um die Gleichzeitigkeit von Einbindung ins größere Ganze und Selbstbestimmung im kleineren Bezirk, um die in der Mehrebenenstruktur mögliche arbeitsteilige Problemverarbeitung geht. Gerade das Auseinanderfallen von politisch bestimmten Landesgrenzen und gewachsener Regionalstruktur in der Bundesrepublik erlaubt es nicht nur, diese beiden Aspekte analytisch voneinander zu trennen; sie erlaubt es auch, die eigenständige Bedeutung der politisch-institutionellen Seite unserer sozialen Ordnung zu erkennen. In der modernen Gesellschaft lebt der Föderalismus nicht aus den traditionellen Kräften des Regionalismus, und er hängt in seiner Funktionsfähigkeit auch nicht davon ab, daß die Bundesländer zum Bezugspunkt einer emotional gefärbten sozialen Identifikation werden.

Diskussionszusammenfassung

Zur These einer grundsätzlich höheren Leistungsfähigkeit von dezentralen Strukturen verwies ein Teilnehmer einschränkend auf die besondere Rolle der politischen Lobby; diese habe im Zuge der synchronen Ausgestaltung von Verbandsstrukturen einerseits und politischen Entscheidungsstrukturen bzw. staatlichen Strukturen andererseits immer mehr Einfluß auf politische Entscheidungsprozesse gewonnen. So werde gerade jedes kleine Politikfeld durch einen überschaubaren Kreis von Personen charakterisiert (Ministerialbeamte, Vertreter von Verbänden und führender Unternehmen), von denen jede die Meinungen der anderen kenne. Dies führe zu einer Art „vorausseilenden Gehorsams der Ministerialbeamten“ und verhindere oft notwendige Reformen, wie etwa die Verschiebung der Naturschutznovelle zeige.

Demgegenüber biete zumindest jetzt noch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene den Vorteil, daß sich dort bisher noch nicht eine gleichermaßen wirksame und einflußreiche Lobby etabliert habe. In diesem Falle eröffne die Zentralisierung von Entscheidungsstrukturen unter Umständen also die zeitlich befristete Möglichkeit, politische Veränderungen leichter als mittels dezentraler Strukturen durchzuführen.

Von anderer Seite wurde erwidert, daß die Existenz solcher *policy networks* nicht notwendig ein Grund für Immobilisierung und Reformblockaden sei, sondern daß die Wirkungsweise dieser *networks* von deren jeweiliger Struktur abhängen. So habe der neokorporatistische Typ sogar als eine Netzwerkstruktur zu gelten, die besonders gut zur Mobilisierung politischer Entscheidungsfindung geeignet sei.

Die Breite des Bedeutungsspektrums von „Föderalismus“ betonte ein weiterer Teilnehmer: Föderalismus meine zunächst entweder, daß sich verschiedene Teile zu einem Bund zusammenschließen, oder daß sich eine bestehende Einheit aufgliedere. Darüber hinaus habe die Referentin eine „system-theoretische“ Komponente von Föderalismus aufgezeigt; diese werfe die Frage auf, wie in einem komplexen System die unterschiedlichen, darin zusammenspielenden Kräfte optimal miteinander verbunden werden könnten. Für die Frage der europäischen