

*Julia von Blumenthal*

## **Föderalismus als Chance**

Antrittsvorlesung

12. Juli 2010

Humboldt-Universität zu Berlin  
Philosophische Fakultät III  
Institut für Sozialwissenschaften

Die digitalen Ausgaben der Öffentlichen Vorlesungen sind abrufbar über den Dokumenten- und Publikationsserver der Humboldt-Universität unter: <http://edoc.hu-berlin.de/ovl>

Herausgeber: Der Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin

Copyright: Die Rechte liegen bei der Autorin  
Berlin 2011

Redaktion: Engelbert Habekost  
Forschungsabteilung der Humboldt-Universität zu Berlin  
Unter den Linden 6  
D-10099 Berlin

Herstellung: Forschungsabteilung der Humboldt-Universität zu Berlin  
Unter den Linden 6  
D-10099 Berlin

Heft 170 ISSN 1618-4858 (Printausgabe)  
ISSN 1618-4866 (Onlineausgabe)  
ISBN 978-3-86004-281-6  
Gedruckt auf 100 % chlorfrei gebleichtem Papier

## **Föderalismus als Chance**

### **1. Einleitung**

Das Grundgesetz legt in Artikel 20 die zentralen Verfassungsprinzipien fest, und damit auch, dass Deutschland ein „Bundesstaat“ sein soll, und schützt dies durch Artikel 79 Absatz 3 vor einer Veränderung im Rahmen der geltenden Verfassung. Die Wurzeln der deutschen Bundesstaatlichkeit lassen sich historisch mindestens bis zur Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 zurückverfolgen. Angesichts dieser verfassungsrechtlichen und historischen Verankerung sollte man meinen, dass der Föderalismus als eines der zentralen Grundprinzipien der politischen Ordnung der Bundesrepublik akzeptiert wäre. Dies ist mitnichten der Fall: Umfragen der Bertelsmann-Stiftung (2008) oder des Allensbach-Instituts (2010) liefern regelmäßig Daten, aus denen sich eine geringe Akzeptanz des Föderalismus ableiten lässt. Unter der Überschrift der von Fritz W. Scharpf und seinen Kollegen bereits in den 70er Jahren entdeckten „Politikverflechtung“ (Scharpf u.a. 1976) wird die spezifische Art der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für Blockadetendenzen und suboptimale Entscheidungen verantwortlich gemacht. Aus der ökonomischen und rechtswissenschaftlichen Forschung hören wir ähnliche Stimmen. Föderalismus in Deutschland gilt gleichermaßen als wenig gesellschaftlich verankert wie reformverhindernd und reformresistent.

Die föderale Struktur Deutschlands als Chance zu sehen, widerspricht damit der öffentlichen Wahrnehmung ebenso wie der vorherrschenden Meinung in der deutschen Politikwissenschaft, Ökonomie und Rechtswissenschaft. Welche Berechtigung hat es

dann, Föderalismus in Deutschland als Chance zu sehen? Um diese Frage beantworten zu können, müssen wir einen Schritt zurückgehen und fragen, was Föderalismus überhaupt bedeutet. Welche Erwartungen an die Wirkungen der föderalen Strukturierung einer politischen Ordnung geknüpft werden, ist wesentlich davon abhängig, wie Föderalismus theoretisch begründet und interpretiert wird.

## 2. Was bedeutet Föderalismus?

Im Sinne einer Minimaldefinition bedeutet Föderalismus zunächst, dass die Staatsgewalt, d.h. insbesondere Gesetzgebung und Verwaltung, auf zwei Ebenen verteilt ist, wobei die subnationalen Einheiten über ein Mindestmaß an eigenen Kompetenzen verfügen, und – sei es durch direkte Mitwirkung wie im Bundesratsmodell oder sei es durch eine spezifische Form territorialer Repräsentation wie im Senatsmodell – an politischen Entscheidungen auf der nationalen Ebene beteiligt sind (Benz 2002: 16).

Um die verschiedenen Varianten, Föderalismus zu begründen, identifizieren und genauer beschreiben zu können, werde ich nun einen kleinen Ausflug in die politische Theorie unternehmen, die – so der kanadisch-deutsche Politikwissenschaftler Thomas Hueglin – sowohl für den „intellectual explorer“ als auch für den „political engineer“ als „heuristic tool of guidance“ dienen sollte (Hueglin 2003: 291). Dabei beginne ich mit den zeitlich uns am nächsten liegenden Überlegungen und gehe dann zwei Schritte zurück in frühere Epochen politischen Denkens und Handelns.

Die folgenden drei Vorstellungen von Föderalismus werde ich präsentieren und jeweils gleich diskutieren, inwiefern sie Leitlinie für ein besseres Verständnis und eine positive Bewertung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland sein können:

1. Föderalismus als Gelegenheitsstruktur für Wettbewerb
2. Föderalismus als Begrenzung der Macht der Mehrheit und Schutz von Minderheiten
3. Föderalismus als Spiegel gesellschaftlicher Heterogenität.

## 2.1 Föderalismus als Gelegenheitsstruktur für Wettbewerb

Die ökonomische Theorie des Föderalismus, stellvertretend sei hier auf zentrale Texte von Wallace E. Oates (1999) und Mancur Olson (1969) verwiesen, argumentiert, dass – abgesehen von einigen Feldern wie Verteidigung, makroökonomische Steuerung und Geldpolitik, für die allein die nationale Regierung kompetent ist, – Entscheidungen auf der subnationalen Ebene grundsätzlich vorzuziehen sind:

„The hope is that state and local governments, being closer to the people, will be more responsible to the particular preferences of their constituencies and will be able to find new and better ways to provide these services.“ (Oates 1999: 1120).

Allerdings sind dabei gewisse Randbedingungen zu beachten: Zentral ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, d.h. dass die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben von der gleichen Ebene getroffen werden. – Im gegenwärtigen deutschen Steuerverbund ist diese Voraussetzung nicht gegeben, fehlt es den Ländern doch an der Möglichkeit, über ihre Einnahmen zu entscheiden. Das faktische Scheitern der Föderalismusreform II, die nicht mehr als die eher zweifelhafte verfassungsrechtliche Fixierung einer Grenze für die Neuverschuldung produziert hat, zeigt, dass tiefgreifende Reformen in diesem Sektor nicht zu erwarten sind.

Eine zweite Bedingung der ökonomischen Theorie des Föderalismus lautet, dass bei der Verteilung der Kompetenzen zwischen na-

tionaler und subnationaler Ebene externe Effekte zu beachten bzw. weitgehend auszuschließen sind, d.h. die Möglichkeit, die negativen Auswirkungen der Entscheidung einer subnationalen Regierung auf andere subnationale Einheiten oder gar die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt abzuladen. Angesichts der weitgehenden (ökonomischen) Verflechtung nicht nur horizontal zwischen den Bundesländern, sondern darüber hinausgehend im europäischen Mehrebenensystem, ist ganz grundsätzlich fraglich, ob sich Kompetenzen identifizieren lassen, die zumindest weitgehend frei von negativen externen Effekten sind.

Eine dritte Bedingung, die insbesondere in der deutschen Rezeption im Vordergrund steht, ist die Überlegung, dass die positiven Effekte des Wettbewerbs sich nur bei einem fairen Wettbewerb einstellen. Die Gefahr eines „race to the bottom“, d.h. einer Verringerung sozialstaatlicher Leistungen sowie einer Vernachlässigung der Infrastruktur als Folge des Wettbewerbs um mobile ökonomische Faktoren, wird in der ökonomischen Theorie durchaus gesehen (Feld 2005). Aus diesem Grund wird in der Diskussion über die Anwendbarkeit der Modelle auf den deutschen Föderalismus häufig davon ausgegangen, dass erst eine Länderneugliederung erfolgen müsse, die sozio-ökonomisch homogenere Einheiten schaffen würde als die bisherigen in Bevölkerungszahl, Territorium sowie Wirtschafts- und Finanzkraft stark divergierenden Länder (Leonardy 2004). In der politikwissenschaftlichen Diskussion spielt das Thema Länderneugliederung aus gutem Grunde nur noch eine marginale Rolle, hat doch das Scheitern sogar der so nahe liegenden Fusion von Berlin und Brandenburg gezeigt, dass es sich dabei um akademisches Glasperlenspiel ohne politisch-praktische Realisierungschance handelt.

Ist damit die Vorstellung von Föderalismus als Gelegenheitsstruktur für Wettbewerb für den deutschen Bundesstaat vollkommen unangemessen? Steht nicht schon die Tatsache, dass das Grund-

gesetz die „Einheitlichkeit“ oder doch zumindest „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse als Maßstab für die Verteilung des Steueraufkommens bzw. die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen durch den Bund festlegt, dem Prinzip des Wettbewerbs entgegen? Zeigt nicht auch die Meinungsforschung deutlich, dass die gesellschaftliche Unterstützung für einen Wettbewerbsföderalismus fehlt (Bertelsmann-Stiftung 2008: 23)?

In der politikwissenschaftlichen Governance-Forschung findet eine systematische Unterscheidung von verschiedenen Formen von Wettbewerb Verwendung, die hier weiterführt:

1. *der Steuer- und Regulierungswettbewerb (Benz 2007: 59-61):*

Diese Form von Wettbewerb entspricht den Vorstellungen der Theoretiker des Fiscal Federalism: Die Gebietskörperschaften konkurrieren um die mobilen ökonomischen Faktoren, zu denen – in den Vorstellungen von Tiebout – nicht nur das Kapital, sondern in gleichem Maße auch die Bürgerinnen und Bürger gehören, die in die Länder abwandern, deren Angebot an öffentlichen Gütern ihren Vorstellungen am besten entspricht. Wie bereits erläutert, sind im deutschen Bundesstaat weder die aus Sicht der Theorie geforderten Voraussetzungen für diese Art von Wettbewerb erfüllt, noch ist der wahrscheinliche Effekt, nämlich eine Zunahme von Ungleichheit, politisch erwünscht.

2. *der Anbieterwettbewerb (Benz 2007: 61 f.):*

Im Anbieterwettbewerb sind unterschiedliche Akteure für die Entscheidung, welche öffentlichen Güter bzw. welche Leistungen erbracht werden sollen, und für die Herstellung der Güter bzw.

Erbringung der Leistung verantwortlich. Benz wendet diese Form des Wettbewerbs vorrangig auf die Konstellation einer Privatisierung öffentlicher Aufgaben an, bei denen die Bestimmung des Bedarfs und zentraler Anforderungen weiterhin politisch erfolgt, die Leistungserbringung selbst jedoch privaten Anbietern überlassen bleibt. Die Leistungserbringer konkurrieren untereinander um die effizienteste Art und Weise, die definierte Leistung zu erbringen.

Mit einer gewissen Modifikation lässt sich diese Form des Wettbewerbs auf die Konstellation der Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat anwenden. In der Mehrzahl der Politikfelder definiert die Bundesebene qua ihrer Gesetzgebungskompetenz, welche Leistungen, sei es die Durchsetzung von Regeln oder das Verteilen von Transfers, zu erbringen sind. Die Ausführung obliegt den Ländern, die die Bundesgesetze in den weitaus meisten Fällen – laut Grundgesetz – als eigene Angelegenheiten ausführen. Spielraum für Wettbewerb ergibt sich dann, wenn der Bund auf Detailregelungen zur Ausführung von Bundesgesetzen verzichtet und es den Ländern überlässt zu – durchaus unterschiedlichen – Lösungen zu kommen. Der Unterschied zum von Benz beschriebenen Anbieterwettbewerb liegt darin, dass der Bund die Anbieter nicht wechseln kann. Zur Ausführung sind stets die gleichen Länder befugt. Der Bund hat daher nur die Möglichkeit, selbst die Ausführung im Detail zu regeln, wie dies in der Vergangenheit die Regel war, oder aber auf die spezifische Kompetenz und Bürgernähe der Landesexekutiven zu setzen. Anbieterwettbewerb findet in diesem Fall also nicht primär als Wettbewerb zwischen den Ländern statt, sondern als Wettbewerb zwischen Bund und Ländern.

Gibt es in der Struktur des deutschen Bundesstaates Ansatzpunkte für diese Art von Anbieterwettbewerb? Ein – vergleichsweise wenig beachteter – Teil der Föderalismusreform legt eine solche Interpretation durchaus nahe: In Artikel 84 ist nun vorgesehen, dass die Länder von Ausführungsbestimmungen, die der Bund selbst

trifft, abweichen können. Weicht ein Land ab, kann der Bund erneut mit eigenen Ausführungsvorschriften reagieren. Unübersehbar wird hier also ein Element des Wettbewerbs in der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder eingeführt. Der Bund kann diesem Wettbewerb nur mit Zustimmung des Bundesrates einen Riegel vorschieben, indem er eine Ausführungsbestimmung für zwingend bundeseinheitlich und damit abweichungsfest erklärt. Der empirische Befund zur Nutzung dieses Abweichungsrechts ist bisher mager. Die Föderalismusreform ist zwar bereits seit September 2006 in Kraft, von den Abweichungsmöglichkeiten können die Länder aber erst seit Januar 2009 vollen Gebrauch machen. Es besteht also Forschungsbedarf, inwieweit Bundesregierungen bereit sind, Vielfalt in der Ausführung zuzulassen, und sich eine zwischen den Ländern unterschiedliche Praxis entwickelt, die Ansatzpunkte für einen Anbieterwettbewerb eröffnen würde.

### 3. *der Leistungswettbewerb (Benz 2007: 62–64):*

Im Leistungswettbewerb konkurrieren subnationale Einheiten wie die Bundesländer oder auch die Nationalstaaten innerhalb der Europäischen Union darum, „als beste Leistungserbringer zu gelten“ (Benz 2007: 62). Kriterien, an denen die Leistung gemessen wird, ergeben sich aus zwei unterschiedlichen Prozessen:

Leistungswettbewerb entsteht, wenn sich die politischen Einheiten auf Kriterien verständigen, anhand derer sie vergleichend bewertet werden sollen. Ein Beispiel dafür ist die Vergleichsstudie, die das von unserer Nachbarfakultät, der Philosophischen Fakultät IV der Humboldt-Universität, mitgetragene Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen, Ende Juni veröffentlicht hat (Köller/Knigge/Tesch 2010). Darin wurden die Englisch und Deutsch-Kenntnisse von Schülerinnen und Schülern der 9. Klassen auf der Basis von Standards, die die KMK festgelegt hat, getestet.

Alternativ können Kriterien von externen Akteuren an die politischen Einheiten herangetragen werden, wie dies bei der von der OECD initiierten PISA-Studie der Fall war. Im diesem Fall ist der Übergang zum Regulierungswettbewerb fließend. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass in diesem Wettbewerb die Vorstellung, dass Wirtschaftssubjekte mobil sind und über die Qualität der öffentlichen Leistungen quasi mit den Füßen abstimmen, nicht Voraussetzung ist. Auch ein Race to the Bottom ist über die Festlegung der Standards ausschließbar. In Bezug auf die Realisierung dieser Art von Wettbewerb im deutschen Bundesstaat zeigt sich Benz skeptisch: Leistungswettbewerb zwischen den Ländern funktioniert nicht, „solange Leistungsbewertungen durch Parteienkonkurrenz dominiert werden, weil es sowohl für die Regierung und ihre Mehrheitsfraktionen im Parlament als auch für die Opposition riskant ist, sich einem Leistungsvergleich zu unterwerfen, dessen Ergebnis sie nicht kennen.“ (Benz 2007: 63)

Das angeführte Beispiel des Bildungsvergleichs auf der Basis von in der KMK vereinbarten Standards scheint Benz zu widerlegen. Zudem sind mit der Föderalismusreform I einige zusätzliche Bereiche an die Länder rückübertragen worden. Die bisherige Wahrnehmung der neu gewonnenen Kompetenzen durch die Länder zeigt – bei sorgfältiger Analyse und in Abweichung von der gängigen Wahrnehmung des deutschen Bundesstaates als durch Unitarisierung, d.h. Vereinheitlichung, charakterisiert – ein vergleichsweise hohes Maß an eigenständigen und unterschiedlichen Regelungen (von Blumenthal 2010: 41–45). Hier besteht insofern Potenzial für einen Leistungswettbewerb, wenn man davon ausgeht, dass sich entweder die Länder, wie im Bildungsbereich, auf Vergleichsstandards einigen oder sich externe Akteure finden, die die unterschiedliche Leistungsbilanz der Länder öffentlich thematisieren. Problematisch bleiben im letzteren Fall die Legitimation der die Maßstäbe setzenden Akteure und die fehlende Rückbindung der

Bewertungsmaßstäbe an den demokratisch-legitimierten politischen Prozess.

Auch unterhalb der Schwelle eines öffentlich beobachteten Wettbewerbs bieten landespolitische Spielräume innerhalb des kooperativen Bundesstaates die Möglichkeit, innovative Politikansätze zu finden, die sich dann per horizontaler Diffusion in weiteren Ländern durchsetzen.

Im Ergebnis fällt das Resümee, inwiefern Föderalismus als Wettbewerb eine geeignete Perspektive auf den deutschen Bundesstaat darstellt, eher skeptisch aus: Es ist fraglich, ob Wettbewerb normativ erwünscht ist, praktisch realisiert und mit den – vorwiegend aus der ökonomischen Theorie stammenden – positiven Erwartungen verbunden werden kann. Wettbewerb stellt insbesondere dann eine Chance auch für den deutschen Föderalismus dar, wenn er – im Sinne von Hayek (1968) – als Entdeckungsverfahren für gute Problemlösungsansätze interpretiert wird. Aus der Föderalismusreform 2006 ergibt sich weiterer Forschungsbedarf, ob die Einfügung von Wettbewerbselementen langfristig Einfluss auf die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland haben wird.

## **2.2 Föderalismus als Begrenzung der Macht der Mehrheit und Schutz von Minderheiten**

In seiner für die Forschung über den deutschen Föderalismus prägenden Schrift „Der unitarische Bundesstaat“ sah Konrad Hesse bereits 1962 in der gewaltenteilenden Wirkung die zentrale Begründung für die Verteilung der Kompetenzen auf zwei Ebenen. Angesichts der mehr oder weniger künstlich durch die Besatzungsmächte formierten Länder, der weitgehenden kulturellen Homogenität sowie im Hinblick auf die vereinheitlichenden Kräfte der weiteren technischen und sozioökonomischen Entwicklung

sah Hesse keine Grundlage für einen gesellschaftszentrierten Föderalismus. Der Vorzug der Länder bestehe, so Hesse, in ihrer spezifischen Verwaltungsexpertise. Die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern werde durch den Parteienwettbewerb überlagert, so dass die Mäßigung der Mehrheitsdemokratie zum Kerngedanken des deutschen Föderalismus wird (Hesse 1962: 27 f.).

Begründungen für den Föderalismus dieser Art lassen sich in der Geschichte der politischen Theorie sehr viel weiter zurückverfolgen. Schon die *Federalist Papers*, jene berühmt gewordenen Zeitungsartikel, in denen James Madison, Alexander Hamilton und John Jay das Volk von New York von der Annahme der amerikanischen Verfassung überzeugen wollten, führen diesen Gedanken aus. Dabei ist die Frage, wie föderal bzw. wie zentralistisch die Autoren im Einzelnen gesinnt waren, für die hier interessierende Fragestellung nicht zentral. Ziel von Publius, so das gemeinsame Pseudonym der drei Autoren, war es, ein politisches System zu errichten, das – ich zitiere Barbara Zehnpfennig – „nicht nur der Durchsetzung privilegierter Minderheiten, sondern auch der Tyrannei emotionsgesteuerter Mehrheiten entgegenzuwirken“ (Zehnpfennig 1993: 7) in der Lage ist und so Freiheit sichern kann.

Ein wichtiger institutioneller Mechanismus liegt in der vertikalen Gewaltenteilung. Die *Federalist* gingen davon aus, dass sich im föderalen System die Regierungen der Ebenen gegenseitig kontrollieren ebenso wie jede Regierung selbst durch ein Parlament kontrolliert wird. Auf der nationalen Ebene spielt die zweite Kammer dabei eine zentrale Rolle. Auf diese Weise sind die Rechte des Volkes doppelt gesichert, weil es seine Macht auf verschiedene Ebenen übertragen hat (Hamilton u.a. 1993: Nr. 51, S. 320).

Ob der Föderalismus seinem Anspruch, Minderheiten effektiv zu schützen, historisch gerecht wurde, ist zumindest umstritten: Der

amerikanische Politikwissenschaftler Riker hat mit Blick auf die zunächst in den USA fortbestehende Sklaverei und Rassentrennung pointiert formuliert: „If you like racism, you’ll love federalism.“ (zitiert nach Tarr 2001: 1, vgl. auch Riker 1993: 513) Alan Tarr kommt in seiner Untersuchung der Sicherung individueller Freiheitsrechte sowie kollektiver Minderheitenrechte der indianischen Bevölkerung durch die amerikanischen Bundesstaaten zu einem differenzierteren, gleichwohl ebenfalls eher zurückhaltenden Ergebnis.

Auch die Diskussion, wie sich Föderalismus und Feminismus zueinander verhalten, ob eine föderale Kompetenzverteilung der Gleichstellung dienlich ist, fällt keineswegs eindeutig zugunsten des föderalen Prinzips aus. Kim Rubenstein, eine australische Verfassungsrechtlerin, hat für den australischen Bundesstaat untersucht, inwieweit die Kompetenzverteilung im australischen Bundesstaat für den Abbau von Diskriminierung und die politische Berücksichtigung der Interessen von Frauen förderlich war und ist. Empirisch ist das Ergebnis eher enttäuschend, scheint Föderalismus die Durchsetzung der – in der Regel nicht territorial zuzuordnenden – Fraueninteressen eher zu behindern. Gleichwohl sieht Rubenstein in theoretischer Hinsicht eine Verwandtschaft, weil beide Prinzipien der Bewahrung von Vielfalt verpflichtet sind (Rubenstein 2006: 13 f.).

### *Was heißt das für den deutschen Bundesstaat?*

Primärer institutioneller Ausdruck der Begrenzung der Mehrheits-herrschaft durch Bundesstaatlichkeit ist der Bundesrat. Die Kritik am deutschen Bundesrat als verantwortlich für Blockade, Reformstau und inkonsistente Politik füllt Bibliotheken. In der deutschen Diskussion sind Stimmen, die den Bundesrat als Ausdruck einer klugen institutionellen Konfiguration sehen, wesentlich seltener

zu finden. Zwar sieht auch Roland Lhotta die Möglichkeit, dass die Struktur des deutschen Bundesstaates „zwar die von Alexis de Tocqueville befürchtete „Tyrannei der Mehrheit“ bändigen kann, im Extremfall aber die „Tyrannei der umgekehrten Mehrheit“ im Bundesrat ermöglicht.“ (Lhotta 2003: 20) Gleichwohl sei der Bundesrat eine mit Bedacht installierte Reformbremse, denn „es ist einer der Grundgedanken des Bikameralismus und der Mischverfassung, einer (.) kurzatmigen (Reform-)Politik ein retardierendes und moderierendes Element beizugeben.“ (Lhotta 2003: 22) Diese Einschätzung des deutschen Bundesrates fügt sich ein in die international vergleichende Forschung, beispielhaft sei hier auf Arend Lijphart verwiesen. Das Vorhandensein einer starken zweiten Kammer ist ein zentrales Merkmal des von ihm beschriebenen Typs der Konsensusdemokratie. Deren Vorzüge liegen gerade darin „kinder“ und „gentler“ zu sein, d.h. zu einem schonenderen Interessenausgleich und breiterer Akzeptanz politischer Entscheidung zu führen (Lijphart 1999: 293).

Eine differenzierte Betrachtung der Wirkung von Föderalismus als Begrenzung der Mehrheitsherrschaft in Gestalt des Bundesrates scheint weiterhin nötig. Die Föderalismusreform I hat es sich zum Ziel gesetzt, die Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung zu begrenzen. Ob dies erfolgreich gelungen ist, ist weiterhin strittig, zumal dies – zu nicht geringem Teil – wie aktuell zum Beispiel bei der Frage, ob die Verlängerung der Laufzeit von Atomkraftwerken zustimmungspflichtig ist, wieder überdeutlich wird, von dem strategischen Verhalten der jeweiligen Bundesregierung abhängt, die Spielräume bei der Gestaltung von Gesetzentwürfen als zustimmungspflichtig oder zustimmungsfrei besitzt.

Eine weitere für die Bewertung der mehrheitsbeschränkenden Wirkung des Föderalismus zentrale Frage ist, wie sich die Institution Bundesrat im Zuge der Konsolidierung des Fünf-Parteiensy-

stems verändert. Das Verhalten der Akteure entscheidet letztlich darüber, ob die Beteiligung des Bundesrates zur Gewinnung größerer Akzeptanz und Verbreiterung der Legitimation politischer Entscheidungen beiträgt oder eben doch wichtige Entscheidungen verhindert.

*Aber wie ist es nun um Föderalismus als Schutz individueller Rechte in Deutschland bestellt?*

Im Föderalismus einen Schutzmechanismus zugunsten individueller Rechte zu sehen, ist der deutschen Konzeption einheitlicher, einklagbarer und durch das Verfassungsgericht geschützter Rechte, die in der nationalen Verfassung niedergelegt sind, fremd. Gunter Kisker sah in den 80er Jahren auch als Reaktion auf das NC-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in den Grundrechten eine der wesentlichen Triebkräfte der Unitarisierung (Kisker 1984). Auch wenn seine Prognose einer weitergehenden Zentralisierung nicht eingetroffen ist, hat sich die Wirkung der Grundrechte und anderer materieller Festlegungen des Grundgesetzes als Schranke für landespolitischen Gestaltungsspielraum auch in jüngster Zeit in mehreren Urteilen des Bundesverfassungsgerichts deutlich niedergeschlagen (man denke hier nur an die Urteile zum Nichtraucherschutz sowie zur Sonntagsöffnung und zum Versammlungsrecht). Für den Schutz individueller Rechte scheint das föderale Prinzip im Kontext des deutschen Bundesstaates demnach keine Relevanz zu haben. Schaut man nun jedoch auf den gar nicht so seltenen Fall der Kollision verschiedener Grundrechte, die im Rahmen von Gesetzgebung und Verwaltung abzuwägen sind, eröffnet sich gleichwohl ein Feld für föderale Differenzierungen. Beispielhaft sei hier auf die Frage verwiesen, ob Lehrerinnen in staatlichen Schulen das Tragen des Kopftuchs untersagt werden darf (ausführlich dazu von Blumenthal 2009). Hier kollidiert die positive Religionsfreiheit der Lehrerin mit der negativen Religi-

onsfreiheit der Schüler und Eltern. In diesem Fall zu einem schonenden Ausgleich zu kommen, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich den Landesgesetzgebern übertragen. Dabei wurden unterschiedliche Regelungen ausdrücklich zugelassen. Man kann dies als Verzicht auf die konsequente Durchsetzung der positiven Religionsfreiheit der Lehrerin oder auch als nicht hinreichende Durchsetzung der weltanschaulichen Neutralität des Staates bedauern. Föderalismus als Chance zu betrachten, heißt in diesem konkreten Fall die Möglichkeit, regionale Konfliktlösungen auszuhandeln und auszuprobieren, höher zu werten als eine einheitliche Lösung, die zwar dem Prinzip einheitlichen Grundrechtsschutzes zu entsprechen scheint, zugleich aber die regional spezifischen Bedingungen missachtet.

Damit leite ich über zur dritten theoretischen Begründung für Föderalismus:

### **2.3 Föderalismus als Spiegel gesellschaftlicher Heterogenität**

Die dritte theoretische Perspektive auf den Föderalismus wendet sich seinen gesellschaftlichen Grundlagen zu. Die föderale Strukturierung eines politischen Systems spiegelt die kulturelle Heterogenität der Gesellschaft wider, so Livingston. Die gedanklichen Grundlagen dieser Perspektive, die insbesondere in der kanadischen Politikwissenschaft weiterentwickelt worden ist, reichen historisch noch weiter zurück als die Überlegungen der Federalist Papers. Zentrale Grundlagen hat Johannes Althusius Anfang des 17. Jahrhunderts gelegt, auch wenn er den Begriff „Föderalismus“ selbst nicht gebraucht hat. Kern seines Denkens ist die „consociatio“, ein Zusammenschluss von Menschen, der auf gegenseitiger Übereinstimmung, geteilten Rechten und Diensten beruht (Koch 2009: 77). Ausgehend von der Familie ergibt sich über mehrere

Stufen der Zusammenschlüsse von Menschen eine politische Ordnung, in der sowohl funktional als auch territorial begründete Einheiten unter einem gemeinsamen Dach, der *politia*, existieren. Ein solches System bewahrt die Unterschiedlichkeit der Einheiten und bedarf keiner souveränen übergeordneten Macht, sondern beruht auf dem Gedanken des *foedus*, des Bundes oder des Vertrags. Die Verteilung der Kompetenzen erfolgt nicht einmalig, sondern erfordert einen permanenten politischen Aushandlungsprozess, in dem die unteren Ebenen darüber entscheiden, was auf den höheren Ebenen geregelt werden soll (Hueglin/Fenna 2006: 96).

Die Perspektive des sozietales Föderalismus wurde von Daniel J. Elazar wieder aufgegriffen. Föderalismus ist danach „self-rule“ und „shared rule“. Es handelt sich um „the linking of individuals, groups, and polities in lasting but limited union in such a way as to provide for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties.“ (Elazar 1987: 5) Auch in dieser Vorstellung nehmen „covenants“ und „compacts“ einen zentralen gedanklichen Raum ein: Gesellschaften bestehen demnach aus einer Serie solcher Vereinbarungen und Verträge, die es den Partnern erlaubt, sich für gemeinsame Ziele zusammenzuschließen und gleichzeitig ihre eigene Identität zu bewahren (Elazar 1987: 78).

Die Vorstellungen von Althusius führten lange Zeit ein Schatten-dasein in der Föderalismusforschung. Neuerdings finden Überlegungen dieser Art vermehrt Aufmerksamkeit, da im Kontext der Europäischen Union die Konzeption eines föderalen Systems als eine Serie von Verträgen ohne übergeordnete Souveränität einleuchtet. Thomas Hueglin spricht in diesem Zusammenhang von „treaty federalism“. Die gesellschaftliche Perspektive auf den Föderalismus liegt zudem immer dort nahe, wo – wie in Kanada – der Zusammenhalt ethnisch-kultureller abgegrenzter Gruppen in einer Föderation prekär ist, weil diese Perspektive den Blick auf

das notwendige Maß von Kompromiss und Konsens zwischen den Gruppen lenkt (Hueglin/Fenna 2006: 97).

Welche Relevanz hat eine solche gesellschaftszentrierte Perspektive nun für den deutschen Bundesstaat? Deutschland ist kulturell weitgehend homogen, gesellschaftliche Konfliktlinien stimmen nicht mit den territorialen Grenzziehungen zwischen den Bundesländern überein; die deutschen Länder sind künstliche Gebilde, von den Alliierten nach dem zweiten Weltkrieg geschaffen. Die Vermittlung politischer Interessen in Interessengruppen und Parteien ist vorrangig auf die Bundesebene orientiert – so lautet die gängige Sicht des deutschen Bundesstaates. „Federalism as social phenomenon is fully absent in Germany“ so auch Daniel Elazar (1987: 68). Föderalismus in Deutschland existiert demnach allein als politischer Föderalismus, allenfalls in der regional unterschiedlich ausgeprägten Tradition lokaler Selbstverwaltung könne man Elemente einer föderalen politischen Kultur entdecken (Elazar 1987: 68, 79).

Aus zwei Gründen erscheint es mir dennoch sinnvoll, die gesellschaftliche Perspektive auf den deutschen Föderalismus nicht zu verwerfen. Dabei ist die erste Begründung empirischer, die zweite normativer Natur.

Zur empirische Begründung: Sicher gibt es im deutschen Föderalismus keine eindeutigen mit den Ländergrenzen zusammenfallenden kulturellen Divergenzen wie dies im kanadischen Föderalismus zwischen Quebec, den englischsprachigen Provinzen sowie neuerdings den Territorien der indigenen Bevölkerung der Fall ist. Dennoch ist Deutschland kulturell nicht homogen. Die kulturelle Vielfalt hat mit der Arbeitsmigration bereits seit den 60er Jahren nachhaltig zugenommen. Auch wenn von der wachsenden kulturellen Vielfalt im Grundsatz ganz Deutschland erfasst wird, ist dies in den Ländern doch sehr unterschiedlich

ausgeprägt. Dabei ist ein starker Ost-West-Unterschied festzustellen, aber auch die westdeutschen Länder unterscheiden sich. Laut dem aktuellen Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration leben 96 % der Menschen mit Migrationshintergrund in den westlichen Bundesländern und Berlin (Definition: seit 1950 zugewandert oder Nachkommen von Zuwanderern). Die Stadtstaaten Bremen und Hamburg weisen dicht gefolgt von Baden-Württemberg mit mehr als einem Viertel den höchsten Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund auf, während er in Schleswig-Holstein unter 15% liegt (Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010: 37, 53, 615).

Ein zweites empirisches Argument ergibt sich aus den anhaltenden politisch-kulturellen Unterschieden zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen fördern hier auch im 20. Jahr nach der Einheit immer wieder systematische Unterschiede in grundlegenden politischen Einstellungen zutage (Gabriel 2007).

Ein drittes empirisches Argument ergibt sich aus Untersuchungen, die die These von dem bis ins 20. Jahrhundert weitgehend abgeschlossenen Verschwinden einstmals vorhandener regional-kultureller Unterschiede in Deutschland ganz grundlegend in Frage stellen. Hier sei nur beispielhaft auf eine erst kürzlich vorgestellte Studie verwiesen, die einen Zusammenhang zwischen Mustern innerdeutscher Arbeitsmigration und regionalen Identitäten, gemessen an der Verbreitung von Dialekten im 19. Jahrhundert festgestellt hat (Falck u.a. 2010: 35). Auch in meiner eigenen Forschung zur Kopftuchfrage (von Blumenthal 2009) bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass in Fragen des Staats-Kirchen-Verhältnisses zwischen den Bundesländern erhebliche historisch verwurzelte, religiöse und kulturelle Unterschiede bestehen, die bis heute politisch wirksam sind. Zwei britische Politikwissenschaftler, Charlie Jeffery und Dan Hough, haben kürzlich eine Un-

tersuchung durchgeführt, in der sie gezielt regionale politisch-kulturelle Unterschiede identifizieren und näher beschreiben. Auch hier zeigt sich, dass regionale Unterschiede weit stärker sind, als das gängige Bild nahelegt, und nicht ohne weiteres auf der Basis sozio-ökonomischer Daten erklärt werden können. Jeffery und Hough haben unter anderem danach gefragt, ob das Verhältnis zwischen den Ländern eher von Wettbewerb oder von Solidarität geprägt sein sollte. Die einfache und nahe liegende Vermutung, dass Bewohner ökonomisch erfolgreicher Länder dem Wettbewerbsgedanken anhängen, während in finanzschwachen Ländern das Solidaritätsprinzip mehr Unterstützung findet, hat sich so nicht ohne weiteres bestätigt.<sup>1</sup>

Diese hier nur exemplarisch vorgestellten Untersuchungen zeigen also, dass im Hinblick auf die Frage, wie homogen oder heterogen die gesellschaftliche Basis des deutschen Föderalismus ist, erheblicher Forschungsbedarf besteht. Dabei ist auch danach zu fragen, inwieweit sich die Länder in ihrem 60 bzw. 20jährigen Bestehen in – mit Ausnahme von Baden-Württemberg – weitgehend unveränderten Grenzen als Bezugsgrößen etabliert haben, so dass das Argument der geringen historischen Kontinuität der Länder 60 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland ad acta gelegt werden kann.

Damit komme ich zu meiner zweiten, normativen Begründung, warum die gesellschaftszentrierte Perspektive auf den Föderalismus neu in den Blick rücken sollte. Die wachsende kulturelle Heterogenität stellt viele westliche Gesellschaften, auch die deutsche, vor neue Herausforderungen. Ich zitiere Klaus Eder – „In-

---

1 Erste Ergebnisse wurden bei der Tagung der International Association for the Study of German Politics am 24. und 25. Mai 2010 in London vorgestellt. Vergleiche dazu auch Oberhofer/Stehlin/Sturm 2011, die ebenfalls Daten aus dem internationalen Forschungsprojekt „Citizenship after the Nation State“ auswerten.

creasingly modern societies are culturally heterogeneous societies which do not provide the symbolic resource upon which to draw for creating a political community beyond the mere individual interest.“ (Eder 2007)

Zugleich sinkt das generalisierte Vertrauen in die Demokratie. Nach dem kanadischen Philosophen Charles Taylor ruht die Demokratie auf zwei Säulen: „Zum einen braucht sie eine zentrale Gewalt, die den Wählern verantwortlich ist, ungeachtet dessen, wie enttäuschend dies als Ausübung echter Selbstregierung ist; zum anderen bedarf sie ebenso einer weitgespannten Vielfalt von Formen direkter Partizipation.“ (Taylor 2002: 24 f.) Partizipation ist dabei nach Taylor zu unterscheiden in an einzelnen Issues orientierte, interessengetriebene Teilhabe, und positive Partizipation, die Verantwortung für das Gemeinwohl übernimmt.

Demokratien sind also „verletzlich“ und suchen nach Wegen, um gesellschaftliche und politische Inklusion in ausreichendem Maße zu gewährleisten, um die Voraussetzungen für das Wachsen sozialen Kapitals zu schaffen.

Obwohl Putnam u.a. (1993) ihre bahnbrechende Studie zur Relevanz sozialen Kapitals für die Stabilität von Institutionen anhand der italienischen Regionen durchgeführt haben, hat die Föderalismusforschung, speziell ihr auf Deutschland fokussierter Zweig, diesen Ansatz – zumindest soweit ich das überblicke – noch nicht aufgegriffen. Auch die Forschung zu Fragen von Migration und Integration steht weitgehend unverbunden zur wachsenden, aus der Föderalismusforschung kommenden Beschäftigung mit der Politik auf Landesebene. Eine gesellschaftszentrierte Perspektive auf den deutschen Föderalismus wäre in der Lage, diese unterschiedlichen Forschungsansätze zusammenzubringen. Aus der Verbindung dieser Ansätze ließen sich dann neue Forschungsfragen entwickeln. Einige dieser Fragen möchte ich Ihnen abschlie-

ßend präsentieren. Sie stellen zugleich den Schwerpunkt meines wissenschaftlichen Interesses für die nächsten Jahre dar:

Auch wenn gesellschaftliche Heterogenität im deutschen Föderalismus nicht eindeutig territorial zugeordnet ist, bietet die föderale Struktur doch ein Mehr an Beteiligungs- und Aushandlungsmöglichkeiten. Schon Tocqueville, auf den sich auch Charles Taylor beruft, verband mit der Dezentralisierung von Politik eine Reihe von Vorteilen. In den Worten von Martin Diamond können diese überschrieben werden mit: „combating the effects of individualism; generating patriotism; imbuing democratic men with the idea of rights; and infusing society with unparalleled human energy.“ (Diamond 1974: 145)

Damit ist die Frage aufgeworfen, ob die Länder Foren „positiver“ Partizipation im Sinne Charles Taylors sein können bzw. die Tocquevilleschen Vorzüge der Dezentralisierung bringen. Oder sind sie zu weit vom Bürger weg, um echte Partizipation niedrigschwellig anzubieten, aber zu begrenzt in ihren Kompetenzen, um übergreifende Problemlösungen herbeiführen zu können?

Die zweite Frage richtet sich darauf, ob die Länder einen eigenständigen Beitrag zur Bearbeitung der sich aus der wachsenden Heterogenität ergebenden Probleme leisten können. Es spricht viel dafür, dass der einzige freiheitsschonende Weg, den Zusammenhalt demokratischer Gesellschaften im Zeitalter kultureller Heterogenität zu gewährleisten, in einem ständigen Prozess der Verständigung besteht. Aber wo und wie ereignet sich dieser Prozess der Verständigung?

Ein konkretes Beispiel stellt die „Einbürgerung des Islam“ dar, so der Titel eines Aufsatzes von Emmanuel Richter (2005). Wesentliches Forum für die notwendige republikanische Selbst- und Neuverständigung über die für alle verbindlichen Kernelemente

einer religiös-pluralen, toleranten und freiheitlichen Gesellschaft war und ist die in der vergangenen Legislaturperiode von Wolfgang Schäuble ins Leben gerufene Nationale Islamkonferenz. Ihre Zusammensetzung ist selektiv, weil nicht alle religiösen und Weltanschauungsgemeinschaften vertreten sind, ihre Legitimation ist, insbesondere für die islamische Seite, fraglich, weil der von der Islamkonferenz ausgehende Zentralisierungsdruck der dezentralen Organisationsstruktur muslimischer Gemeinschaften widerspricht; die Ergebnisse der Islamkonferenz sind äußerst überschaubar. Parallel werden konkrete Fragen der Anerkennung des Islam auf der Ebene der Länder verhandelt, insbesondere die Frage des Religionsunterrichts in staatlichen Schulen. Möglicherweise liegt in dieser dezentralen Bearbeitung konkreter Fragen und Konflikte die Chance, zunächst ein Einverständnis in einem kleineren Rahmen herzustellen. Dies gilt umso mehr, wenn man in Betracht zieht, dass in den Ländern die Frage des Verhältnisses von Staat und Religion historisch bedingt unterschiedlich beantwortet wird.

Föderalismus als Chance heißt aus der gesellschaftszentrierten Perspektive, dass Verschiedenheit anerkannt wird und Foren gesellschaftlicher Verständigung nicht nur national, sondern auch regional eröffnet werden können.

Mit diesem kleinen Ausblick in meine Forschungswerkstatt komme ich zum Schluss.

### **3. Schluss**

„Bietet der Föderalismus für das deutsche System Chancen?“: So lautete meine Ausgangsfrage. Für alle drei Perspektiven lautet die Antwort eindeutig „ja, aber“. In allen drei Perspektiven hat sich positives Potenzial für die demokratische Ordnung der Bun-

desrepublik Deutschland gezeigt. Um zu beurteilen, inwiefern dieses Potenzial sich tatsächlich entfalten kann, muss ein differenzierteres Bild des deutschen Bundesstaates entwickelt werden. Für die Wettbewerbsperspektive bedarf es sowohl einer politikwissenschaftlich reformulierten, an die institutionellen Bedingungen des im Kern kooperativen deutschen Föderalismus angepassten theoretischen Konzeption von Wettbewerb. Mit dem Verweis auf die Überlegungen aus der Governance-Forschung habe ich dazu einen ersten Hinweis gegeben. Ferner werden weitere empirische Analysen der Auswirkungen der Föderalismusreform zeigen müssen, ob Wettbewerb sich als ergänzende Leitidee im deutschen Bundesstaat etabliert.

Föderalismus als Begrenzung der Mehrheitsherrschaft und Schutz von Minderheiten ist seit Jahrhunderten theoretisch hinreichend begründet. Daher liegt der Forschungsbedarf hier in erster Linie darin, Mechanismen der Kompromissaushandlung und Entscheidungsfindung unter sich wandelnden Akteurskonstellationen im Fünfparteiensystem zu studieren.

Die weitaus meisten Fragen wirft die dritte Perspektive auf, die zugleich in der etablierten deutschen Föderalismusforschung am wenigsten präsent ist. In der gesellschaftlichen Perspektive auf den Föderalismus liegt – so meine vorläufige Sicht – ein erhebliches Potenzial für eine neue Perspektive auf zentrale Probleme, mit denen sich die deutsche Demokratie konfrontiert sieht. Dabei bedarf es zum einen intensiver empirischer Forschung, die die gesellschaftliche Basis des deutschen Föderalismus genau analysiert, indem sie sowohl die historisch begründeten als auch aktuellen regionalen Differenzen erforscht. Zum anderen bedarf es weiterer normativ-theoretischer Überlegungen zum Beitrag der Institutionen des föderalen Staatsaufbaus zur gesellschaftlich-politischen Inklusion.

Dieses Feld – wo immer Anschlussfähigkeit besteht – mit den Kolleginnen und Kollegen am Institut, und in darüber hinausgehenden Kooperationen, in den nächsten Jahren zu bearbeiten, darauf freue ich mich.

## Literatur

- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010. 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Juni 2010, [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/2010/2010-07-07-langfassung-lagebericht-ib.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2010/2010-07-07-langfassung-lagebericht-ib.property=publicationFile.pdf), Stand 18.10.2010.
- Benz, Arthur. 2002. Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung. In: Arthur Benz und Gerhard Lehmruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 9–50.
- Benz, Arthur. 2007. Politischer Wettbewerb, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.), *Governance-Handbuch*, Wiesbaden: VS, 2007.
- Bertelsmann-Stiftung 2008. *Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer*. Gütersloh.
- Blumenthal, Julia von. 2009. *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Blumenthal, Julia von. 2010. Toward a New German Federalism? How the 2006 Constitutional Reform Did (Not) Change the Dynamics of the Federal System. In: Silvia Bolgherini und Florian Grotz (Hrsg.), *Germany after the grand coalition. Governance and politics in a turbulent environment*. New York: Palgrave Macmillan, 31–48.
- Diamond, Martin. 1974. The Ends of Federalism. In: Samuel H. Beer und Daniel J. Elazar (Hrsg.), *The Federal polity*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 129–152.
- Eder, Klaus. 2007. “Neither State, nor Church, but democratic self-government”, *Reset* No. 101, 18. September 2007, <http://www.resetdoc.org/story/00000000525>, Stand 25.8.2011.
- Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: Univ. of Alabama Press.
- Falck, Oliver, Stephan Heblich, Alfred Lameli, und Jens Suedekum. 2010. *Dialects, Cultural Identity, and Economic Exchange*. CESIFO Working Paper. 2961, Februar 2010. <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1185736.PDF>, Stand 25.8.2011.
- Feld, Lars P. 2005. Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns. In: Hermann-Josef Blanke und Wito Schwanengel (Hrsg.), *Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates*. Tübingen: Mohr Siebeck, 171–200.

- Gabriel, Oscar W. 2007. Bürger und Demokratie im Vereinigten Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift* 48: 540–552.
- Hamilton, Alexander, James Madison und John Jay. 1993. *Die Federalist Papers*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Hayek, Friedrich A. von. 1968. *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Kiel.
- Hesse, Konrad. 1962. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Hueglin, Thomas O. und Alan Fenna. 2006. *Comparative federalism. A systematic inquiry*. Peterborough: Broadview Press.
- Hueglin, Thomas. 2003. Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance. *Canadian Journal of Political Science* 36: 275–294.
- Institut für Demoskopie Allensbach 2010: Aktuelle Fragen der Schulpolitik und das Bild der Lehrer in Deutschland. Befragung im Rahmen des Deutschen Lehrpreises; [http://www.lehrerpreis.de/documents/Digitale\\_Pressemappe.pdf](http://www.lehrerpreis.de/documents/Digitale_Pressemappe.pdf), Stand 25.8.2011.
- Kisker, Gunter. 1984. Grundrechtsschutz gegen bundesstaatliche Vielfalt? In: Günter Püttner (Hrsg.), *Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag*. München: Beck, 47–61.
- Koch, Bettina. 2009. Johannes Althusius: Between Secular Federalism and the Religious State. In: Ann Ward und Lee Ward (Hrsg.), *The Ashgate research companion to federalism*. Farnham, Surrey: Ashgate, 75–90.
- Köller, Olaf, Michael Knigge und Bernd Tesch (Hrsg.). 2010. *Sprachliche Kompetenzen im Ländervergleich. Zusammenfassung*, [http://www.iqb.hu-berlin.de/LV0809/dateien/LV\\_ZF\\_0809c.pdf](http://www.iqb.hu-berlin.de/LV0809/dateien/LV_ZF_0809c.pdf), Stand 15.10.2010
- Leonardy, Uwe. 2004. Föderalismusreform ohne Neugliederung? In: Frank Decker (Hrsg.), *Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., 75–97.
- Lhotta, Roland. 2003. Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer? *Aus Politik und Zeitgeschichte*: 16–22.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press.
- Oates, Wallace E. 1999. An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature* 37: 1120–1149.
- Oberhofer, Julia, Julia Stehlin und Roland Sturm. 2011. Citizenship im unitarischen Bundesstaat. *Politische Vierteljahresschrift*. Vol. 52. No. 2: 163–194.
- Olson, Mancur. 1969. The principle of fiscal equivalence: The Division of responsibilities among different levels of government. *The American economic review* 59: 479–487.

- Putnam, Robert D., Robert Leonardi und Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Richter, Emmanuel. 2005. Einbürgerung des Islam. *Aus Politik und Zeitgeschichte*: 3–7.
- Riker, William H. 1993. Federalism. In: Robert E. Goodin und Philip Pettit (Hrsg.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell, 508–514.
- Rubenstein, Kim. 2006. Feminism and Federalism, Vortrag bei der Gilbert and Tobin Constitutional Law Conference: The Death of Federalism, 24 February 2006, [http://law.anu.edu.au/cipl/Publications/OccasionalPapers/7\\_KimRubenstein.pdf](http://law.anu.edu.au/cipl/Publications/OccasionalPapers/7_KimRubenstein.pdf) (Stand 25.8.2011).
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- Tarr, Alan G. 2001. Federalism, Subnational Constitutionalism, and the Protection of Minority Rights in the United States. Rutgers-Camden Center for State Constitutional Studies, Occasional Papers, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/publications/aver2.pdf>, Stand 25.8.2011.
- Taylor, Charles. 2002. *Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? Aufsätze zur politischen Philosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Zehnpfennig, Barbara. 1993: Einleitung, in: Hamilton/Madison/Jay: *Die Federalist Papers*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1–44.



## **Julia von Blumenthal**

Geboren 1970 in Marburg. Studium der Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft (öffentliches und Völkerrecht) und Slavistik (Russistik) in Heidelberg und Hamburg. 1996 Magister Artium; 2001 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität der Bundeswehr Hamburg; 2007 Habilitation an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg; WS 2007/2008 Vertretung der Professur für Politikwissenschaft, Leuphana Universität Lüneburg; SoSe 2008 Vertretung der Professur von Prof. Dr. Claus Leggewie, Justus-Liebig-Universität Gießen; SoSe 2008 bis SoSe 2009 Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politisch-soziales System Deutschlands / Vergleich politischer Systeme, Universität Gießen. Seit Oktober 2009 Professorin am Institut für Sozialwissenschaften im Lehrbereich Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland der Humboldt-Universität zu Berlin.

## Ausgewählte Veröffentlichungen

- Toward a New German Federalism? How the 2006 Constitutional Reform did (not) change the Federal System Dynamics, in: Florian Grotz / Silvia Bolgherini (Hrsg.): Germany after the Grand Coalition, New York: Palgrave Macmillan, 2010, S. 31–48.
- Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung, Baden-Baden: Nomos, 2009.
- Richtlinienkompetenz und Governance: Regierungsführung in Hamburg 2001–2006, in: Everhard Holtmann / Werner J. Patzelt (Hrsg.): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns, Wiesbaden: VS, 2008, S. 131–153.
- Governing by Commission: A way to more effective governance or a loss of democratic accountability?, in: German Policy Studies, 3. Jg. (2006), H. 2, S. 153–184.
- Governance – eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 15. Jg. (2005), H. 4, S. 1149–1180.
- Amtsträger in der Parteiendemokratie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001.

