

# FÖDERALISMUS UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

|| Roland Sturm

*Der Föderalismus liefert Anregungen für die Entwicklungsberatung. Ein fertiges Modell für die Staatsorganisation auf der ganzen Welt ist er nicht. Dies relativiert das Vorbild des deutschen Föderalismus, von dem im Folgenden besonders die Rede sein soll. Unbestritten ist eine internationale Tendenz zur Dezentralisierung mit dem Ziel größerer Effizienz und Legitimität staatlichen Handelns.*

## **Zugänge zum Föderalismus in der Entwicklungszusammenarbeit**

Zunächst sollte Klarheit darüber bestehen, dass in vielen Ländern, die den Gedanken des Föderalismus als Reformmodell attraktiv finden, es an Informationen zur föderalen Praxis mangelt. Auch über Grundprinzipien besteht selten Klarheit. Der Föderalismus ist in seinem Wesensgehalt eine Mischung von *self-rule* und *shared rule*, immer ausgerichtet an dem Subsidiaritätsprinzip. In den sich entwickelnden Reformstaaten herrscht häufig ein anderer Diskurs vor. Dies ist primär machtpolitischen Erwägungen geschuldet. Die Zentralregierung tut sich schwer, Macht abzugeben und alternative Machtzentren, also subnationale Einheiten mit eigener Souveränität (Verfassung, Parlament, Regierung, Verfassungsgericht) anzuerkennen. Statt Machtteilung steht bei Reformen eher die Abgabe von Kompetenzen an subnationale Einheiten auf der Tagesordnung. Dies ist verbunden damit, die Letztentscheidung und die Allzuständigkeitsvermutung auf der zentralen Ebene zu belassen und entsprechende Vorbehalte in die Reformverfassungen zu schreiben. Wenn der

Kompass des Subsidiaritätsprinzips fehlt, geschieht die Kompetenzneuverteilung ad hoc – der sich herausbildenden Machtbalance zwischen Zentrum und Peripherie entsprechend – und umfasst meist nicht die innenpolitischen Machtorgane, wie die Polizei. Ebenso machen solche machtpolitischen Kompromisse gerne halt vor einer Neuverteilung der Steuerhoheit und der Bodenschätze. Für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies eine Gratwanderung. Zum einen steht, auch von internationalen Organisationen wie dem IWF oder der Weltbank gehegt, die Erwartung im Raum, dass Dezentralisierungsbestrebungen positive Wirkungen zeigen werden. Zum anderen ist Dezentralisierung in seinem Kern eben nicht Föderalismus. Inwieweit kann es gelingen, Reformbestrebungen von der Dezentralisierung zum verfassungsmäßig festgeschriebenen Föderalismusmodell in der Entwicklungszusammenarbeit zu begleiten? Dies ist eine zentrale Frage. Denn nur wenn dieser Weg erfolgreich beschritten wird, werden beispielsweise bewaffnete Autonomiebewegungen eine Alternative zur Unabhängigkeit ihres Landesteils erkennen können. Aber auch bei friedlichen Autonomiebewegungen werden sich Frustrationen einstellen, wenn sie erkennen, dass Dezentralisierungspolitik eine Taktik der Zentralregierung zu ihrer Befriedung ist, sie aber damit keinerlei substantielle Anrechte auf Mitsprache erwerben oder wenn, wie das in Südafrika geschah, nicht einmal formal überall die Institutionen (Parlamente) eingerichtet werden, die die Verfassungsreform vorsah.

Den Föderalismus als Ziel vorzugeben ist nicht einfach. Es gibt nicht den Föderalis-

mus. Der deutsche Föderalismus, beispielsweise, ist eine spezifische Ausprägung dieser Form von Staatlichkeit. Er eignet sich nicht eins zu eins als Modell für andere Länder. Der deutsche Föderalismus ist genauso voraussetzungsvoll wie der Föderalismus anderswo. Konkret heißt dies: er ist historisch eingebettet, entwickelt sich nach der deutschen gesellschaftlichen Logik und ist in seiner heutigen Praxis die Momentaufnahme eines nationalen machtpolitischen Kompromisses. Es ist offensichtlich, dass eine Vermittlung des Föderalismus außerhalb Deutschlands, die erst der Erläuterung der deutschen Geschichte, Gesellschaft und der heutigen politischen Kräfteverhältnisse bedarf, im besten Fall langweilig und im schlechtesten Fall kontraproduktiv ist, weil der Verdacht der europäischen Anmaßung (Imitation als Weg bester Entwicklung) im Raum steht und weil Kompatibilität vorausgesetzt wird wo eigentlich Inkompatibilität besteht. Welche Zugänge bleiben? Ich schlage eine Kombination von Bausteinen einer föderalen Ordnung verbunden mit dem normativen Gehalt von Demokratie, interner Friedensstiftung und Toleranz, dem Respekt vor ethnischen, religiösen, sprachlich-kulturellen Identitäten und der Perspektive sozialer Entwicklung vor. Hierzu gehören auch ein Kulturwandel in Richtung Selbstverantwortung und Korruptionsferne (aus funktionalen und/oder ethischen Gründen).

### **Bausteine des Föderalismus**

Erster Baustein des Föderalismus ist die Institutionalisierung von Demokratie auf allen politischen Ebenen. Hier hat das deutsche Konzept der „vertikalen Gewaltenteilung“ durchaus etwas zu bieten. Erklärt werden kann hieran der Gedanke der *checks and balances* im Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip sollte aber nicht nur als institutionelles Teilungsprinzip vermittelt werden, sondern auch als gesellschaftliches. Subsidiarität bedeutet politisch neben der nationalen auf einer weiteren (subnationalen) Ebene das „empowerment“ der Zivilgesellschaft. Im

Kontext der Entwicklungszusammenarbeit liefert dieser Zusammenhang auch Legitimation für die Arbeit der Stiftungen mit regionalen und lokalen NGOs. Auch wenn es strengen Lehrbuchkriterien des Föderalismus nicht entspricht, lässt sich die lokale Ebene gut miteinbeziehen, solange Menschen auf dieser Ebene Akteure „im eigenen Haus“ werden können und nicht nur ausführen und beachten müssen, was eine zentralistisch organisierte Verwaltung an Regularien für sie produziert.

Zur Institutionalisierung der Demokratie gehören auch dezentrale Institutionen im Föderalismus, die auf dem regionalen Volkswillen aufbauen (die regionalen Parlamente) bzw. von diesem abgeleitet sind (die öffentlichen Verwaltungen). Anknüpfungspunkte zum deutschen Föderalismus wären hier der Länderparlamentarismus und die Verwaltungshoheit der deutschen Länder. Während der Länderparlamentarismus als Ausdruck regionaler bzw. ethnischer Souveränität bzw. des territorialen Selbstbestimmungsrechts präsentiert werden kann, ist die Verwaltungshoheit der deutschen Länder im internationalen Vergleich eher die Ausnahme. Es ist davon abzuraten, das deutsche Modell (im Wesentlichen: der Bund macht die Gesetze/ die Länder führen aus) als Vorbild zu bezeichnen. Warum? Dieses Modell des kooperativen Föderalismus setzt ein hohes Maß an Konsens voraus (das in vielen Ländern erst hergestellt werden muss), und es neigt zum Zentralismus und der Nachordnung der Länder als ausführende Institutionen. Wo in der Entwicklungszusammenarbeit erst durch Föderalismus integriert werden soll und wo keine Schiedsinstanz wie das Bundesverfassungsgericht gesellschaftliche und politische Anerkennung findet (bzw. als weiterer Handlanger der Zentralgewalt gesehen wird), ist es plausibler, in Föderalismusreformkontexten, die Gesetzgebungskompetenz mit der Verwaltungskompetenz zu koppeln. Jede politische Ebene sollte für die in ihrer Kompetenz liegende Gesetzgebung und die Ausführung dieser Gesetze verantwortlich sein

(Beispiel: USA). Wenn Länder sich durch Föderalismus von einem zentralstaatlichen und bevormundend autokratischen Gesellschaftsmodell wegbewegen, sollte die Möglichkeit bestehen, durch Handeln Eigenverantwortung und Effizienz, sowie regionale Responsivität – auch gegenüber Verwaltungsentscheidungen – zu entwickeln. In diesem Zusammenhang ist aus dem Föderalismus-„Baukasten“ auch das Konnexitätsprinzip zu nennen. In umgangssprachlicher Übersetzung: „Wer bestellt, der bezahlt“. Zur Verantwortung gehört auch die Finanzierungsverantwortung, also eher ein steuerliches Trennsystem als ausschließlich Finanzzuweisungen von der Zentralregierung an die Regionen (ganz ohne finanzielle Unterstützung der Regionen für einige ihrer gesamtstaatlichen/ regionenübergreifenden Kernaufgaben wie Infrastruktur oder Umweltschutz wird es nie gehen).



Prof. Dr. Roland Sturm ist seit 2006 Ordinarius für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Autor zahlreicher Bücher und Fachartikel ist er ein anerkannter Föderalmusexperte im In- und Ausland. Seine Expertise führte ihn u.a. als Berater zur Verfassungsreform (Föderalismus) nach Myanmar.

Quelle:FAU/Harald Sippel.

## Finanzverfassung

Die Finanzverfassung ist in Ländern, die reich an Bodenschätzen sind, welche aber regional ungleich verteilt sind, eine Herausforderung. Sie ist aber auch ein Problem in sehr armen Ländern, wenn die Zentralregierung alleine internationale Hilfgelder kontrolliert bzw. den Zugang zur Ressourcenverteilung über Korruption steuert. Oft findet sich die paradoxe Situation, dass völlig verarmte Landstriche nicht aufbegehren; Landstriche mit Potential und einer mit guter Schulbildung versehenen Mittelschicht aber schon. Hier wird geradezu das gesellschaftlich Trennende zu anderen Regionen für die

Legitimation der Forderung nach Einfluss auf die Staatsfinanzen gesucht. Regionaler Reichtum an Bodenschätzen kann in föderalen Staaten nicht durch ein Zwangssystem in vermeintlich gemeinwohlfördernde Bereiche, die der Zentralstaat definiert, „umgelenkt“ werden. Der Zentralstaat sollte nur indirekt durch Steuern die Erlöse durch Bodenschätze und deren Nutzung (ökologisch, sozial, etc.) regulieren. Aus den Abschöpfungen sollte ein zentralstaatlicher Fonds entstehen, der regionale Nothilfe finanzieren kann. Um überhaupt regionale Anerkennung dafür zu finden, dass mit den Ressourcen der reicheren Regionen ein zentralstaatlicher Ausgleichsfonds gebildet wird, bedarf es eines Angebots der Zentralregierung im Bereich des Politischen für diese Regionen, etwa Autonomie gegen Besteuerung. Im *state building process* kann gesellschaftlicher Konsens oder gar ein Zusammengehörigkeitsgefühl wie in westlichen Demokratien im Rahmen eines föderalen Staatsaufbaus nicht vorausgesetzt werden. Der föderale Staatsaufbau entsteht nicht zuletzt über gemeinsame Interessen, die immer wieder gesucht und durch Anreizsysteme gestärkt werden müssen.

Im Föderalismus wird es bei einem Fall Bodenschätze armer und Bodenschätze reicher Regionen in einem Land einen Ausgleich der Finanzkraft geben müssen. Dieser Ausgleich sollte aber nicht an abstrakten Bedarfen orientiert werden (dies führt zu dem nicht zu lösenden Streit, welcher Bedarf gerechtfertigt ist – hierfür bietet Deutschland gerade ein Negativbeispiel), sondern muss Teil eines Anreizsystems sein. D.h. Leistungen des Zentralstaats (z.B. Verkehrsinfrastruktur, Schulbauten etc.) werden den reichen Regionen in Rechnung gestellt, aber nur teilweise. Für ärmere Regionen ließen sich noch weitere Abstufungen bei ihren Eigenleistungen für die Erledigung von Staatsaufgaben finden. Prinzipiell sollte gelten: Der Staat finanziert mit, aber nur wenn Regionen einen Eigenbeitrag leisten (vergleichbar dem Additionalitätsprinzip der EU). Oder aus der Perspektive der Regionen formuliert: der Zentralstaat

lässt sie bei ihren Vorhaben nicht im Stich, sie müssen aber auch Eigeninitiative ergreifen – dann können sie Inhalt, Form und Kosten von Vorhaben mitbestimmen.

### **Konfliktlösung**

Die Erwartung, der Föderalismus an sich bringe quasi automatisch in ethnisch-territorial zerklüfteten Ländern den Frieden, sollte nicht geweckt werden. Es ist sinnvoller, den Föderalismus an sich (in Deutschland fehlt jegliche Erfahrung mit territorial im Konflikt stehenden Ethnien, weshalb Deutschland hier als Modell gänzlich ausfällt) als Gelegenheitsstruktur darzustellen. Er bietet einen Rahmen für den friedlichen Austrag von Konflikten, weil er staatliche Einheit verbinden kann mit Selbstbestimmung, Distanz, Autonomie, mehreren gleichberechtigten Identitäten etc. Das relative Gewicht einzelner Selbstregierungseinheiten bleibt im Föderalismus verhandelbar, die Kompetenzverteilung in einem Staat kann flexibel angepasst werden. Die dominierende Ethnie kann sich Machterhalt sichern und Frieden sowie staatliche Einheit gewinnen, wenn sie selbst auf bewaffnete Auseinandersetzungen zur Konfliktlösung verzichtet, Identitäten und Verhandlungspartner anerkennt und bei noch unlösbaren Konflikten Toleranz und Distanz Vorrang gibt vor künstlicher Gleichmacherei und Unter- oder Überordnung.

Nutzlos ist die von einigen deutschen Politologen verbreitete Sichtweise, der Föderalismus sei, wie beispielsweise auch die Regulierung der Gesellschaft und Politik durch Gesetzgebung oder Korruption, ein Steuerungsmodus, um gesellschaftliche Macht- und Ressourcenverteilung zu optimieren, selbst in nichtdemokratischen Staaten. Das macht den Föderalismus zu einem Herrschaftsinstrument. Diese Sichtweise blendet die Grundlage des Föderalismus, Demokratie, aus. Eine Übertragung auf die Entwicklungszusammenarbeit ist irreführend, wenn nicht gefährlich, weil so auch jegliche Dezentralisierung diktatorischer Herrschaft als Einfüh-

rung von Föderalismus durchgeht. Föderalismus in der Entwicklungszusammenarbeit muss die Perspektive „von unten“ betonen und nicht auf die ohnehin schon vorhandene, eher übermächtige zentrale Staatlichkeit setzen. Priorität hat, auch in Fällen prekärer Staatlichkeit, die Mobilisierung der Gesellschaft. Nur so entsteht Legitimität und nachhaltige Stabilität in einem föderalen Staat. Der Föderalismus ist nur als gesellschaftliches Projekt der Machtteilung und der erweiterten Partizipationsmöglichkeiten attraktiv.

In jeder föderalen Ordnung muss ein Weg gefunden werden, die intergouvernementalen Beziehungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaat, aber auch der Gliedstaaten untereinander, zu organisieren. Beim Verhältnis Zentralstaat-Gliedstaat ist das Subsidiaritätsprinzip entscheidend, das in Deutschland aber inzwischen vom Prinzip des sozialstaatlichen „Bedarfs“ und der „sozialen Gerechtigkeit“ überlagert wird. Die deutsche „Aversion“ gegen Vielfalt im Föderalismus im Namen der sozialen Gerechtigkeit, die angeblich Gleichheit erfordert, sollte in der Entwicklungszusammenarbeit nicht übernommen werden. Ein Föderalismus ohne Vielfalt in seinen Gliedstaaten ist genau das Rezept für den Einheitsstaat, der durch Föderalismus aus guten Gründen eigentlich überwunden werden soll. Der deutsche „unitarische Föderalismus“ lässt wenig Flexibilität, um die Probleme multiethnischer Staaten lösen zu helfen, die wir heute vor allem vor Augen haben, wenn wir über den Föderalismus im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit sprechen. Hilfreich aus dem deutschen Kontext ist aber das, was wir „Dritte Ebene“ nennen, die Selbstkoordination und freiwillige Zusammenarbeit der deutschen Länder, zum Beispiel in der Bildungspolitik (Kultusministerkonferenz). Dies ist ein herrschaftsfreies Modell (es herrscht das Konsensprinzip, d.h. jedes Land hat ein Veto), das sehr gut geeignet scheint, sich konstituierende Gliedstaaten mit sehr unterschiedlichen regionalen Identitäten, Kulturen und Präferenzen in einem Dialogprozess – auch ohne die Zentralregierung – einzubinden.

Möglicherweise entstehen solche Dialogprozesse auch informell, beispielsweise innerhalb von Parteien, die sowohl national als auch regional eine wichtige Rolle spielen. Für die Fortentwicklung, Festigung und für das „Erlernen“ des föderalen Interessenausgleichs hat die freiwillige Kooperation von Gliedstaaten, ganz praktisch zur Lösung von Alltagsproblemen, einen hohen Stellenwert.

Der Frage, ob es Zweite Kammern in föderalen Staaten geben soll, wird häufig wenig Aufmerksamkeit zuteil, zu Unrecht. Zweite Kammern sind durchaus in Frage zu stellen, wenn sie nur dazu beitragen, eine weitere parlamentarische Arena für Parteipolitik (neben der Ersten Kammer) zur Verfügung zu stellen. Die bessere Lösung findet sich in der deutschen Bundesratskonstruktion, die weltweit relativ einmalig ist. Sie erlaubt den Interessenvertretern (Regierungen) der Gliedstaaten eine direkte Mitwirkung an der nationalen Politik (Gesetzgebung), mit Vetorechten, wenn es um Länderangelegenheiten geht. Zudem gibt es keine Verfassungsänderung gegen den Willen von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundesrates. Für Minderheiten in sich föderalisierenden Ländern ist es sehr attraktiv, solche Vetorechte zu haben. Damit wächst das Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der Zentralregierung, wenn es bei der Entscheidung für Föderalismus um Fragen der Machtteilung und des Respekts vor dem Willen der Gliedstaaten geht. Zur Ausgestaltung der Zweiten Kammer in neuen Föderalstaaten ist Deutschland durchaus ein Modell für die Wahrung der Rechte der Gliedstaaten.

### **Eine Föderalismusstrategie in der Entwicklungszusammenarbeit**

Erfolge mit einer Föderalismusstrategie in der Entwicklungszusammenarbeit sind voraussetzungsvoll. Die wichtigste Voraussetzung ist ein Minimalkonsens in der Gesellschaft, dass weder der Zentralstaat noch der Separatismus wünschenswerte Ziele sind. Der Föderalismus ist eine eigenständige Form von Staatlichkeit, die nicht als Kompromiss oder zeitweilige Machtbalance

konzipiert werden kann. Sie benötigt eine eigenständige Legitimation. Dezentralisierung hat diese nie. Die eigenständige Legitimation ist leichter zu erkennen in einem coming together-Föderalismus, wenn sich Territorien zusammenschließen. Leider ist heute eher der Staatszerfall die Regel. Der Föderalismus entsteht aus dem Zentralstaat als coming apart-Föderalismus. Die Herausforderung für staatliche Stabilität lautet also: living apart together. Damit wird klar, was zusätzlich zu gesellschaftlichem Konsens benötigt wird. Von der Zentralregierung Respekt und Anerkennung für territoriale Minderheiten, von letzteren eine Wertschätzung der staatlichen Einheit. Dafür genügen keine Lippenbekenntnisse. Sichtbar werden muss der Konsens von Zentrum und Peripherie in gemeinsamen politischen Lösungen, in der Abgrenzung von Kompetenzen und institutioneller Identität. Identitätspolitik sollte in der Entwicklungszusammenarbeit nicht vernachlässigt werden. Neben Militär, Politik und Wirtschaft spielen Selbstverständnisse, Diskurse, Symbole – „weiche“ Faktoren gesellschaftlichen Zusammenhalts – eine zunehmende Rolle. Auch um festzustellen, wer „wir“ ist und wer „die Anderen“ sind. Entwicklungszusammenarbeit sollte Projekte fördern, die das Zentrum und die Peripherie argumentativ beieinander halten bei gleichzeitiger Stärkung regionaler und lokaler Autonomie. Dieser Grundsatz lässt sich in der Entwicklungszusammenarbeit in allen Bereich von Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft berücksichtigen. Subsidiarität überzeugt nur, wenn sie konkret gelebt wird und funktioniert. Die Hoffnung besteht, dass von Projekten Lernprozesse nicht nur konkreter, sondern auch – im Sinne der föderalen Konsensbildung – prinzipieller Art ausgehen. So ließe sich der Föderalismusgedanke breiter und langfristiger stärken.

### **|| Prof. Dr. Roland Sturm**

Ordinarius für Politische Wissenschaft,  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg