

Arthur Benz

Föderalismus und Demokratie*

Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien

polis Nr. 57 / 2003

Herausgegeben von:
Prof. Dr. Arthur Benz, Prof. Dr. Georg Simonis
Institut für Politikwissenschaft
FB Kultur- und Sozialwissenschaften
FernUniversität in Hagen
Universitätsstr. 1, 58084 Hagen
<http://www.fernuni-hagen.de/POLINST>

* Eine Kurzfassung dieses Texts erscheint in Claus Offe (Hrsg.), Erneuerung der Demokratie. Reformbedarf und Innovationsvorschläge für die Praxis der liberalen Demokratie. Frankfurt a.M./New York: Campus-Verlag. Für Anregungen und Kritik zu früheren Versionen danke ich Katrin Auel, Nathalie Behnke, Stefan Bröchler, Rainer Eising, Gerhard Lehbruch, Susanne Lütz und Claus Offe.

1 Problemstellung

In den Diskussionen über eine demokratische Verfassung moderner Staaten wie transnationaler Politik spielt die Idee des Föderalismus eine wichtige Rolle. Von einer föderativen Staatsorganisation wird erwartet, dass sie zur Sicherung fundamentaler Voraussetzungen von Demokratie wie etwa Freiheit für Personen und Organisationen (Vereinigungen; Unternehmen), Pluralismus, Integration gespaltener Gesellschaften, Konfliktbegrenzung, Bürgernähe etc. beiträgt. Aus diesen Gründen gilt sie auch als geeignet, um Demokratisierungsprozesse in bisher autoritär regierten Staaten und die Konsolidierung von Demokratie in Transformationsländern, insbesondere in Ländern mit einer gespaltenen Gesellschaft, zu unterstützen (Linz 1999; Stepan 1999; Bermeo 2002). Für solche Argumente spricht auch die Beobachtung, dass wirklich föderative Staaten immer demokratische Staaten zu sein scheinen, während diktatorische Regime in der Regel die regionale Interessenvielfalt, die Autonomie dezentraler Einheiten und die Gewaltenteilung unterdrücken. Für die demokratische Ausgestaltung transnationaler Herrschaftsordnungen bietet der Föderalismus schon lange das Leitmodell. Exemplarisch verwiesen sei auf Kants Schrift „Zum ewigen Frieden“, auf die Idee einer europäischen Föderation, die im 19. Jahrhundert von Constantin Frantz entwickelt wurde und die im 20. Jahrhundert die Bewegung zur Einigung Europas prägte (Burgess 2001), und schließlich auf aktuelle Vorschläge für eine Demokratisierung der europäischen (Fischer 2000; McKay 2001) oder globalen Politik (Höffe 2000). Föderalismus scheint damit eine weithin anerkannte Strategie zur Förderung von Demokratie zu sein.

Aber ist der Zusammenhang zwischen Föderalismus und Demokratie tatsächlich so eindeutig, wie dies in aller Regel unterstellt wird? Diese Frage stellt sich allein deshalb, weil beide Begriffe sehr Unterschiedliches implizieren können. Dass die Auffassungen über die Merkmale, die Demokratie ausmachen, weit auseinander gehen, braucht nicht eigens betont zu werden. Zu beachten ist aber auch, dass seit der Gründung des ersten modernen Bundesstaats, den USA, in anderen bundesstaatlich organisierten Ländern verschiedene Arten föderativer Verfassungen entstanden sind, deren Wirkungen auf Demokratie variieren. Zu untersuchen ist also, welche Art von Demokratie durch welchen Typus von Föderalismus gefördert wird. Die genannte Frage stellt sich umso dringlicher, weil Föderalismus und Demokratie unterschiedliche Ziele und Strukturelemente des politischen Systems betreffen. Das Verfassungsprinzip des Föderalismus dient dem Ausgleich territorial organisierter Interessen, während Demokratie immer auch Konflikte zwischen gesellschaftlichen Sektoren und Funktionen regeln muss. Dass beide Ziele gleichzeitig verwirklicht werden können, darf keineswegs als selbstverständlich unterstellt werden. In der Verfassung moderner politischer Systeme betrifft Demokratie die Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten, während sich die föderative Organisation auf die Beziehungen zwischen Völkern oder Regierenden (d.h. Parlament und Exekutive) unterschiedlicher Gebietseinheiten bezieht.

Ich will im Folgenden überprüfen, ob und unter welchen Bedingungen Föderalismus und Demokratie sich vereinbaren lassen und in welchen Ausprägungen sie sich wechselseitig beeinträchtigen. Zunächst will ich mich mit gängigen Argumenten auseinandersetzen, nach denen eine föderative Staatsverfassung zur Demokratisierung beitragen soll. Wenn man einen komplexen, der modernen Gesellschaft angemessenen Demokratiebegriff heranzieht, so erweisen sie sich als wenig überzeugend. Ich will daher in diesem Beitrag eine andere Argumentationslinie skizzieren, indem ich die Frage nach der Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie zum Gegenstand einer empirischen Analyse realer politischer Systeme mache. Danach müssen Föderalismus und Demokratie als unterschiedliche Elemente einer

Verfassungsordnung betrachtet werden, deren Kompatibilität oder Inkompatibilität für konkrete Typen von Regierungssystemen systematisch zu prüfen ist. Unter Rückgriff auf Ergebnisse der vergleichenden Regierungslehre und Föderalismusforschung will ich dazu Hypothesen formulieren. Ziel des Beitrags ist es zu zeigen, dass das abstrakte Postulat einer Föderalisierung keine klare Leitlinie für eine Demokratiereform bietet. Die demokratische Qualität eines Bundesstaates hängt vielmehr von der konkreten institutionellen Konfiguration der zusammengesetzten Verfassungsordnung ab. Die Herausforderung liegt also in der Errichtung eines demokratischen Bundesstaates.

2 Fördert Föderalismus die demokratische Legitimation? Kritik normativer Föderalismustheorien

2.1 Maßstäbe der Kritik

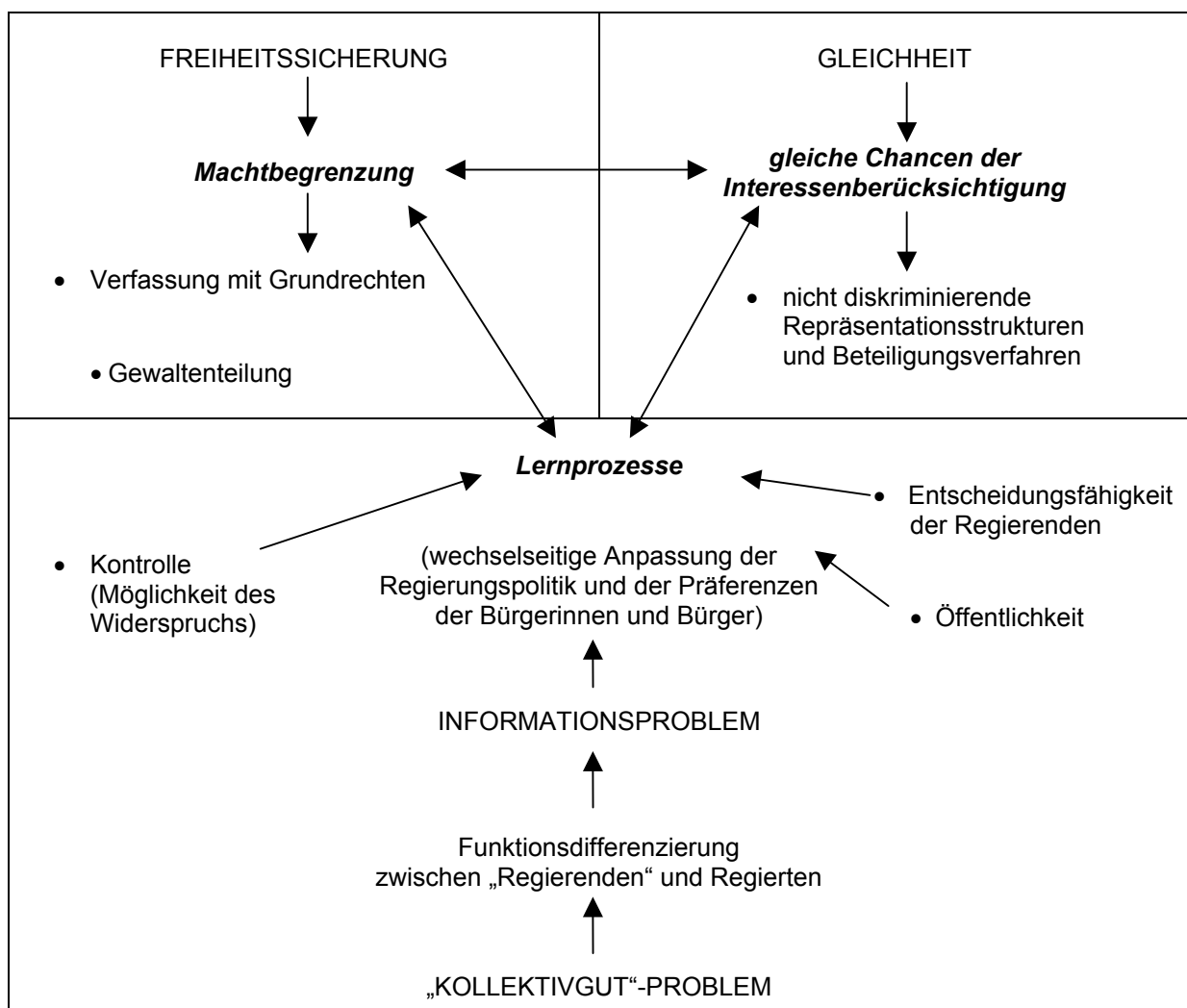
Die im Folgenden dargelegte Kritik an der normativen Föderalismustheorie beruht auf der Prämisse, dass sich die demokratische Qualität einer Herrschaftsordnung daran messen lässt, wie sie drei fundamentale Probleme bewältigt: Zum einen muss die Freiheit der Individuen gegen eine zu weitreichende Macht der Inhaber von Herrschaft gesichert werden, indem die Machtausübung durch verfassungsrechtliche Gewährleistung von Grundrechten und durch institutionelle Gewaltenteilung begrenzt wird. Zum Zweiten müssen alle der Herrschaftsausübung Unterworfenen die gleichen Chancen haben, ihre Interessen in Verfahren der Willensbildungs- und Entscheidungsfindung einzubringen. Zum Dritten muss Herrschaft so organisiert sein, dass Kollektivgutprobleme gelöst werden können, d.h. dass individuelle Interessen in einer Weise koordiniert und integriert werden, die mit einem anerkannten Maßstab des Gemeinwohls verträglich ist. Voraussetzung für Letzteres sind Verfahren, in denen nicht einfach individuelle Interessen aggregiert, sondern Interdependenzen (externe Effekte) zwischen Handlungen und Handlungsabsichten gesellschaftlicher Akteure sowie deren längerfristige soziale Folgen berücksichtigt werden. Moderne Demokratien lösen das damit gestellte Problem der Integration individueller und kollektiver Ziele im Prinzip dadurch, dass sie die Prozesse der Artikulation individueller Interessen und Verfahren der Suche nach dem Gemeinwohl institutionell trennen und letztere gewählten Repräsentanten übertragen.

Um zu gewährleisten, dass diese die Präferenzen der freien und gleichberechtigten Bürgerinnen und Bürger berücksichtigen, bedarf es der Kontrolle der Machtausübung durch die Repräsentanten, d.h. institutionell gesicherter Möglichkeiten des wirksamen Widerspruchs gegen deren Entscheidungen, sei es durch Abwahl der Repräsentanten oder durch alternative Entscheidungen über die jeweiligen Angelegenheiten. Angesichts der Funktionsdifferenzierung ist davon auszugehen, dass Entscheidungen der Regierenden und der letztlich in Wahlen und Abstimmungen geäußerte Wille des „Volkes“ bzw. individuelle und kollektive Interessen nie widerspruchsfrei in Übereinstimmung gebracht, sondern nur inkrementell einander angenähert werden können. Der Grund liegt darin, dass neben dem Kollektivgutproblem ein Informationsproblem auftritt. Regierende wissen nicht, was die Mehrheit des Volkes will. Sie erfahren dies erst aus den Reaktionen der Wählerschaft auf ihre Entscheidungsvorschläge oder Entscheidungen. Angesichts der Kontrolle durch regelmäßige Wahlen oder Abstimmungen sind sie gezwungen, entweder ihre Politik anzupassen oder ihr Amt einer anderen Partei zur Verfügung zu stellen. Bürgerinnen und Bürger erfahren durch alternative Politikangebote der Repräsentanten, welche Probleme wie gelöst werden können. Ohne diese

sind die meisten nicht in der Lage, Urteile über gesellschaftliche Probleme zu fällen und erforderliche Maßnahmen zu treffen. Für die Urteilsbildung besonders relevant sind die Wirkungen implementierter Politik. Retrospektive Bewertungen sind rationaler als prospektive, vorausgesetzt, sie beruhen auf kritischer Auseinandersetzung mit Politikergebnissen, die Meinungsänderungen zulassen. Die Beziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten müssen daher kollektive Lernprozesse durch wechselseitige Responsivität ermöglichen. Voraussetzung demokratischen Lernens sind Entscheidungsfähigkeit der Regierenden, Widerspruchsmöglichkeiten der Regierten und Öffentlichkeit der politischen Prozesse.

Diese Überlegungen führen zu einem normativen Begriff demokratischer Legitimation, der einer Herrschaftsordnung in komplexen Gesellschaften angemessen ist. Kriterien der Qualität von Demokratie sind die institutionellen Sicherungen der Freiheit durch *Machtbegrenzung*, die *Gleichheit der Beteiligungschancen* sowie die *Lernfähigkeit der Politik*. Als wenig demokratisch würde dann ein politisches System gelten, in dem Macht konzentriert ist, das einzelne Interessen privilegiert und/oder in dem Lernprozesse dauernd blockiert sind, sei es, dass die Inhaber von Herrschaft nicht entscheiden können oder dass Konflikte zwischen der Regierungspolitik und den öffentlich artikulierten Präferenzen der Betroffenen weder durch Regierungswechsel noch durch Präferenzanpassungen ausgeräumt werden.

Übersicht 1: Normativer Demokratiebegriff



Der Zusammenhang zwischen Föderalismus und Demokratie wird in erster Linie in der normativen Föderalismustheorie diskutiert. Zu nennen sind Bemühungen um eine Rechtfertigung des Bundesstaats, wie sie in der politikwissenschaftlichen und staatsrechtlichen Literatur zu finden sind (Bothe 1994: 25-26; Frenkel 1984: 140 ff.; Kilper/Lhotta 1996: 58-61; Laufer/Münch 1998: 23-27; Linz 1999). Relevante Argumente finden sich auch in der ökonomischen Föderalismustheorie, in der zwar die Effizienz der Staatstätigkeit im Vordergrund steht, jedoch auch eine möglichst optimale Erfüllung der Bürgerpräferenzen postuliert wird (Oates 1972; als Überblick Thoeni 1986). Vereinfacht gesprochen werden vier Gründe genannt, warum Föderalismus die Demokratie fördern soll: Er sichere Freiheit durch Gewaltenteilung, biete den Bürgern erweiterte Wahlmöglichkeiten, ermögliche Subsidiarität und Dezentralisierung und garantiere den Schutz von Minderheiten. Die ersten beiden Argumente implizieren, wie ich zeigen werde, eine individualistische, die beiden anderen eine kollektivistische Konzeption von Demokratie.

Auf den ersten Blick scheinen diese Argumente überzeugend zu sein. Bei genauer Betrachtung erweisen sie sich allerdings als defizitär. Teilweise sind sie nicht konsistent, weil die Ziele, die von einer Föderalisierung erwartet werden, nicht realisierbar sind. Teilweise würden auch bei der Realisierung der Ideen einzelne Normen auf Kosten anderer der oben abgeleiteten Maßstäbe für demokratische Legitimation erreicht. Insgesamt sind die impliziten Annahmen über Demokratie, die den Argumenten zugrunde liegen, problematisch, weil einer modernen Gesellschaft nicht angemessen.

2.2 Gewaltenteilung im Föderalismus

Das erste Argument verweist auf die freiheitssichernde Wirkung der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Gliedstaaten. Bekanntlich begründeten die amerikanischen Föderalisten aus ihr den Vorschlag, an die Stelle der ineffektiven Konföderation von 1776 einen Bundesstaat zu setzen. Dieser Bundesstaat sollte im Sinne der damaligen liberalen Theorie demokratisch organisiert sein. Er sollte die Freiheit der Individuen sichern, und zwar gegen die Macht von politischen Organisationen wie Parteien oder Staaten, aber auch gegen die Tyrannei der Mehrheit oder gegen die Irrationalität partikularer Interessen in einem politischen System (vgl. Howard 2001). Einflußreich war hierbei das Plädoyer James Madisons für eine zusammengesetzte Republik („compound republic“), in der sich die Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten in ihrer Machtausübung wechselseitig hemmen und kontrollieren. Madison griff dabei auf die Gewaltenteilungslehre von Montesquieu zurück und transformierte diese in die bundesstaatliche Verfassung.

Ziel dieser Verfassung war nicht so sehr die Beteiligung der Bürger, sondern primär die Beschränkung von Herrschaft. Den praktisch denkenden Amerikanern war jedoch auch die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Regierung wichtig. In einer Anmerkung zur Gewaltenteilungslehre schreibt Madison: „(M)an muß zuerst die Regierung befähigen, die Regierten zu beherrschen und sie dann zwingen, die Schranken der eigenen Macht zu beachten“ (Hamilton/Madison/Jay, 1788/1994: 314). Deswegen trat er für die Stärkung der Bundesebene ein und plädierte für die Aufteilung der Staatsgewalt „zwischen zwei getrennten Regierungssystemen“ (ebd. 316). Gleichzeitig aber sollten sich die Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten gegenseitig kontrollieren.

An diesem Punkt gerät die Argumentation an ein Problem, das in den Federalist Papers nicht gelöst ist. Die Idee der Gewaltentrennung widerspricht eigentlich dem Gedanken der Machtbegrenzung und weicht damit von Montesquieus Gewaltenteilungsmodell ab, das eine Mässi-

gung der Regierungsmacht durch wechselseitiges Einwirken von Staatsgewalten erreichen wollte (Montesquieu 1748/1951: 11. Buch, Kap. 6). Übersetzt in die föderative Struktur würde dieses Verfassungsmodell eine Politikverflechtung zwischen Bund und Gliedstaaten erfordern. Diese aber lehnten die amerikanischen Föderalisten mit Blick auf die Regierbarkeit ab - was nicht erstaunlich ist, ging es doch in erster Linie um die Schaffung eines außenpolitisch handlungsfähigen Staates. Konsequenterweise verwirklichten sie einen „dualen“ Föderalismus, in dem die Gewalten getrennt wurden, d.h. in dem Bund und Gliedstaaten über eigenständige Aufgabenbereiche souverän entscheiden sollten (Walker 1995: 65).¹ Die Geschichte dieses Bundesstaates zeigt allerdings, dass die freiheitssichernde Wirkung des föderativen Trennsystems begrenzt ist. Der amerikanische Bundesstaat gilt inzwischen als stark zentralisiert, seine Strukturen konnten jedenfalls Kompetenzverschiebungen auf den Bund nicht verhindern.

Freiheitssichernde Effekte gehen tatsächlich eher von einer Gewaltenverschränkung aus, die für „checks and balance“ sorgt. Sie ist im kooperativen Bundesstaat verwirklicht, dessen Existenz in Deutschland mit genau diesem Argument gerechtfertigt wurde (Hesse 1962). Je mehr die einzelnen Ebenen aufeinander angewiesen sind, desto mehr können sie sich in ihrer Machtausübung hemmen. Aber gerade diese Form der föderativen Organisation wird in der Literatur wegen ihrer Demokratiedefizite kritisiert. Sie reduziere die Transparenz, weil Verantwortlichkeiten nicht mehr eindeutig auf Regierungen zugerechnet werden könnten. Sie verhindere ferner, dass Regierungswechsel, also negative Reaktionen der Wählerschaft auf eine vergangene Politik, zu wirklichen Politikänderungen führen. Diese Vorwürfe lassen ein grundsätzliches Problem des Gewaltenteilungsarguments erkennen. In ihm wird zwar die individuelle Freiheit, nicht aber die Aggregation von individuellen Interessen, die Vermittlung organisierter gesellschaftlicher Interessen in das politische System und die kollektive Entscheidung über allgemeine Interessen als Demokratieziel berücksichtigt. Besonders deutlich wird dies in der These eines „market preserving federalism“ (Weingast 1995), in dem die Funktion von Föderalismus primär darin gesehen wird, die Regierungen zu hindern, in den Markt zu intervenieren. Das auf den ersten Blick überzeugende Argument der Gewaltenteilung erweist sich bei näherer Betrachtung also als ambivalent: Es berücksichtigt die individuelle Freiheit, nicht aber die kollektive Handlungsfähigkeit (vgl. auch Bednar/Eskridge/Ferejohn 2001). Ihm liegt also ein in problematischer Weise verengtes Demokratieverständnis zugrunde.

2.3 Erweiterte Wahlmöglichkeiten

Das zweite Argument, das für die demokratische Qualität von Föderalismus sprechen soll, verweist auf die erweiterten Wahl- und Beteiligungsmöglichkeiten: Da sich Bürgerinnen und Bürger in einem Bundesstaat auf mehreren Ebenen in Wahlen äußern können, hätten sie mehr Einfluß auf die Politik. Dezentrale Aufgabenerfüllung erlaube es ihnen auch, sich diejenige Gebietskörperschaft auszusuchen, in der ihre Präferenzen für öffentliche Güter am besten verwirklicht seien, bzw. gegenüber der eigenen Regierung mit Abwanderung zu drohen, wenn man mit deren Politik nicht einverstanden ist. Föderalismus stärke also die demokratische Partizipation der Bürger in Form von „voice“ und „exit“.

1 Diese Einschätzung der ursprünglichen Bundesverfassung ist nicht unumstritten. David Walker, auf den ich mich stütze, argumentiert differenziert, bestätigt aber die hier vertretene Auffassung, wenn er schreibt: „In essence, some of the cooperative but far more of the dual-federalism theory can find support in the convention debates and in the Constitution“ (Walker 1995: 65).

In beiden Varianten entspringt das Argument der erweiterten Wahlmöglichkeiten einer individualistischen Konzeption von Demokratie, wie sie in der ökonomischen Theorie der Politik entwickelt wurde. Es lässt sich insofern mit dem zuerst genannten Argument verbinden, wonach ein gewaltenteilender Bundesstaat die Freiheit der Einzelnen gegen Übergriffe der Staatsgewalt sichere. Zum abwehrenden Grundrechtsschutz tritt also nunmehr die aktive politische Beteiligung hinzu. Aber auch diese demokratietheoretische Begründung von Föderalismus hat ihre Schwächen.

Richtig ist zunächst, dass durch die Ebenendifferenzierung im Bundesstaat den Bürgerinnen und Bürgern mehr Beteiligungsmöglichkeiten zustehen, weil sie gleichzeitig in mehreren politischen Einheiten Mitglieder sind. Die Wähler können auf den einzelnen Ebenen unterschiedliche Präferenzen äußern und sie tun das nach aller Erfahrung auch. Parteien oder Vertreter von Parteien, die im Bund die Regierung stellen, schneiden bei Wahlen in Gliedstaaten tendenziell schlechter ab, weil sich die Wähler ein Gegengewicht zur Bundesregierung wünschen. Ein solches strategisches Wahlverhalten dient also dem Ziel, die Machtkonzentration bei einer durch Mehrheit gewählten Regierung zu verhindern. In Bundesstaaten mit symmetrischen Zwei-Kammer-Legislaturen führt dieses Verhalten allerdings zur Beeinträchtigung der Entscheidungsfähigkeit in einem „divided government“. Der dadurch erzeugte Zwang zum Kompromiss ist nicht zwingend als Demokratiedefizit zu betrachten, die Prozesse der Kompromissfindung können aber sowohl die Qualität der Entscheidungen wie die Transparenz der Politik verringern. In jedem Fall nehmen die Kosten der Entscheidungsfindung zu (Wagschal/Rentsch 2002).

Gravierender sind die Einwände gegen das Argument, Demokratie werde durch exit-Optionen verbessert. Vertreter dieser Auffassung müssen unterstellen, dass dezentrale Gebietskörperschaften signifikant unterschiedliche Politikprofile aufweisen, weil nur dann alternative Politikangebote zur Wahl stehen. Das ist aber selbst in einem sogenannten Wettbewerbsföderalismus nur eingeschränkt der Fall, weil Regierungen erfolgreiche Politiken nachahmen (Kern 2000). Wichtiger aber ist, dass Exit-Drohungen nur glaubhaft sind, wenn die Abwanderung realisierbar ist. Das aber ist angesichts der Mobilitätskosten alles andere als selbstverständlich. Diese Kosten sind in der Regel nicht nur hoch, sondern auch extrem ungleich verteilt. Faktisch können Unternehmen sie aufbringen, im besten Fall noch finanzkräftige Personen, nicht aber die Mehrheit der Bevölkerung. Die Chancen der Interessenvermittlung, die der Föderalismus damit bietet, sind nicht mit dem Grundsatz der politischen Gleichheit vereinbar. Die Ungleichheit wird verstärkt, wenn die Möglichkeit der Abwanderung in eine Zumutung an Minderheiten ausartet. Wie ich im Folgenden zeige (vgl. 2.4), trifft dies besonders für einen Föderalismus zu, der durch Regionalisierung dem Minderheitenschutz dienen soll.

2.4 Subsidiarität und Dezentralisierung

In der Diskussion um die Föderalisierung Europas steht ein drittes Argument im Vordergrund. Föderalismus könne den Grundsatz der Subsidiarität verwirklichen, der verlangt, dass öffentliche Aufgaben möglichst in kleinen, „bürgernahen“ Einheiten erfüllt werden. Diesem Prinzip liegt die Vermutung zugrunde, dass Dezentralisierung förderlicher für Demokratie sei als Zentralisierung. Sie erlaube eine bessere Berücksichtigung von Bürgerinteressen, mehr Partizipation der Bürger, im Idealfall die Selbstbestimmung in kleinen Gemeinschaften, deren Identität und Besonderheiten bewahrt würden (Bermann 1994: 339-344).

Das Subsidiaritätsprinzip geht auf eine Föderalismustheorie zurück, die sich von der Theorie der amerikanischen Föderalisten grundlegend unterscheidet.² Während in dieser der Vorrang des freien Individuums die zentrale Prämisse darstellt, verweist das Subsidiaritätsprinzip auf den Vorrang von Gemeinschaften.³ Damit liegt ein „konsoziales“ Föderalismusmodell zugrunde, das sich ideengeschichtlich auf die politische Theorie von Johannes Althusius (1614/1995) zurückführen läßt (vgl. Elazar 1995; Hueglin 1991). Er plädierte für eine Herrschaftsordnung, in der kleinere Einheiten wie Familien, Kommunen oder Berufsgenossenschaften zu höheren Verbänden (Provinzen) zusammengeschlossen sind, die ihrerseits einen Bund bilden. Althusius setzte Bodins Lehre von der Souveränität des Staates die Idee der Volkssouveränität entgegen, verstand darunter aber den Vorrang der zu Gemeinschaften zusammengeschlossenen Bürger. Auch sollten nicht Individuen, sondern die Gemeinschaften im Bund repräsentiert sein.

Diese zwei Elemente des konsozialen Föderalismus, der Zusammenschluß institutionalisierter Gemeinschaften und deren Repräsentation - als Kollektive - im Bund, finden wir, transformiert in die Organisation des modernen Staates, in modernen Bundesstaaten. Sie sind hier allerdings Ergebnis der Verfassungskompromisse bei der Gründung von Bundesstaaten und bestenfalls durch ein bestimmtes Staatsverständnis beeinflusst. Als leitende Norm der Verfassungspolitik und politischen Praxis in Bundesstaaten kommt dem Subsidiaritätsprinzip daher heute die Funktion einer Regel der Aufgabenverteilung zu (Bermann 1994). Implizit bleibt dabei das gemeinschaftsbezogene Föderalismusmodell aber als Argumentationsgrundlage erhalten, denn das Prinzip zielt auf Dezentralisierung im Sinne der kollektiven Problembewältigung in kleinen Gemeinschaften. Dass dezentrale Aufgabenerfüllung unter bestimmten Bedingungen vorteilhafter ist als Zentralisierung, sei nicht bestritten. Aber ist Politik in kleinen Kollektiven notwendigerweise demokratischer als in großen Territorien? Erweitert die größere Nähe der Regierungen zu den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich deren Einflußchancen und Kontrollmacht? Es gibt mehrere Gründe, die hieran zweifeln lassen.

Solange die kleinen Gemeinschaften nicht so klein sind, dass sich eine Versammlungsdemokratie realisieren läßt, macht die Größe einer Gebietskörperschaft keinen gravierenden Unterschied für den Einfluss der Bürger. In Wahlen und Abstimmungen hat die Stimme eines Individuums auch in kleinen Einheiten nur einen geringen Anteil an der entscheidungsrelevanten Stimmenmehrheit. Für die Interessenaggregation und -vermittlung entscheidend sind die intermediären Strukturen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, also Parteien, Verbände und öffentliche Arenen der Meinungsbildung. Wie Untersuchungen zu kommunalen Machtstrukturen (zusammenfassend Nassmacher/Nassmacher 1999: 273-299) zu entnehmen ist, sind diese in kleinen Einheiten nicht weniger durch Eliten dominiert als in großen

2 Das Subsidiaritätsprinzip wird meistens aus der katholischen Soziallehre abgeleitet, die im 19. Jahrhundert entstand. Tatsächlich kann der Begriff auf viel frühere politische Theorien zurückgeführt werden. Insbesondere findet er sich in der calvinistischen Theologie, in deren Kontext die politische Theorie von Althusius entstand (vgl. Waschkuhn 1995).

3 Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die amerikanische Verfassung das Subsidiaritätsprinzip nicht kennt (Bermann 1994: 403-407). Sie sichert die Freiheit oder soziale Rechte der Individuen im Zweifelsfall auch gegen die Regierungen der Einzelstaaten. Das belegt die Bürgerrechtspolitik sowie die Sozialpolitik der amerikanischen Regierung. Hinzuweisen ist aber darauf, dass auch in den USA das konsoziale Föderalismusmodell Einfluß hat. Es fand sich in den Positionen der Antiföderalisten, die in der Verfassungsgebung unter der Führung von Jefferson gegen eine starke Bundesgewalt argumentierten. Später gewann es immer wieder an Bedeutung, insbesondere in Bemühungen um Bundesstaatsreformen (vgl. Kincaid 2002). So prägte die Idee des Vorrangs kleiner Gemeinschaften das Konzept des „New Federalism“ von Präsident Reagan (1990-1998), und insofern war es irreführend, wenn Reagan verkündete, er wolle die ursprüngliche Bundesstaatsverfassung der USA wiederherstellen.

Staaten. Vermutlich erweisen sich Machtstrukturen auf dezentraler Ebene sogar als viel stabiler als auf zentraler Ebene, weil sie durch etablierte Netzwerke gesichert und weniger durch organisierte Gegenmacht oder eine pluralistische Öffentlichkeit gefährdet sind. Auf diesen Aspekt machte im Übrigen schon James Madison aufmerksam, als er die „factions“ als Gefahr für die Demokratie behandelte. Tatsächlich mussten dann auch Maßnahmen gegen politische und soziale Diskriminierungen, die in vielen der Einzelstaaten der USA lange durch die offizielle Politik unterstützt wurden, durch den Bund durchgesetzt werden. Im Übrigen verfügen Parlamente in kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften wegen der geringeren Professionalisierung der Abgeordneten tendenziell über weniger Einfluss auf ihre Regierungen als Parlamente auf zentralstaatlicher Ebene. Die Demokratieforschung vermochte jedenfalls innerhalb von Extremen keinen Zusammenhang zwischen der Größe eines Kollektivs und der Qualität der Demokratie festzustellen (Dahl/Tufte 1973).

Demokratiethoretisch lässt sich das Subsidiaritätsprinzip damit schwerlich rechtfertigen. Entweder muß man ein Demokratieideal unterstellen, welches stark an die antike Polis erinnert, oder man akzeptiert das Konzept der Elitendemokratie. Ersteres ist modernen Gesellschaften nicht angemessen, letzteres wirft vor allem in einem föderativen System die Frage auf, wie die Eliten durch die Bürgerschaft kontrolliert werden können.

2.5 Minderheitenschutz und regionale Identität

Das letzte Argument findet sich in Programmen regionalistischer Bewegungen und Parteien und wird neuerdings in der vergleichenden Föderalismus­theorie intensiv erörtert (Bermeo 2002). Es rechtfertigt Föderalismus als politisches System, das fundamentale Interessen und Rechte von Minderheiten schützt. Diese könnten in dezentralen Einheiten ihre Selbständigkeit wahren und gleichzeitig von den Vorteilen eines größeren Staates profitieren. Darüber hinaus könnten in einer föderativen Struktur wirtschaftliche Interessen benachteiligter Regionen besser politisch durchgesetzt werden als in einem Einheitsstaat.

Eine entscheidende institutionelle Bedingung des Minderheitenschutzes besteht in der Beteiligung von Vertretern der Gliedstaaten in der Bundespolitik. In allen Bundesstaaten gibt es entsprechende Verfahren, die dazu dienen, Minderheitsinteressen Zugang zu Entscheidungsprozessen im Zentralstaat oder Vetomacht zu verleihen. Bei der Realisierung dieses Modells stellt sich allerdings das Problem, dass gerade durch Beteiligungsverfahren die Macht von Eliten in den dezentralen Einheiten verstärkt wird. Eliten können ihre Beteiligung in der Bundespolitik zu Strategien der Selbstbindung nutzen und sich dadurch der Kontrolle durch ihre Wählerschaften entziehen. Das gilt unabhängig davon, ob dezentrale Einheiten durch direkt gewählte Senatoren oder durch Regierungen in einem Bundesrat vertreten werden. Die Beteiligung in der Bundespolitik sichert den Vertretern sowohl Macht als auch Reputation. Bei gewählten Abgeordneten führt dies dazu, daß sie auf eine hohe Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl vertrauen können, auch wenn sie ihre Politik nicht an die Präferenzen der Wähler anpassen. Die Beteiligung der Gliedstaaten im Bund geht damit auf Kosten der Demokratie innerhalb der Gliedstaaten.

Die Minderheitsinteressen, die nach der normativen Föderalismus­theorie geschützt werden sollen, betreffen nicht individuelle Belange, sondern kollektive Identitäten von Gruppen sowie deren ökonomische und kulturelle Entwicklung. Im Hintergrund steht damit wieder das konsoziale Föderalismusmodell. Das Argument des Minderheitenschutzes trifft zudem nur auf Gesellschaften zu, die nicht homogen sind und in denen Spaltungslinien territorial ausgeprägt sind. In den USA spielt es daher keine Rolle, wohl aber in europäischen Staaten, in

Kanada oder in Entwicklungsländern, die unter der Kolonialherrschaft aus eigenständigen politischen Einheiten gebildet wurden. Solche Spaltungen einer Gesellschaft können durch objektive Faktoren (wie etwa ökonomische Bedingungen, Sprache oder Religion) verursacht sein. Die Forschung zum Nationalismus zeigt aber, dass kollektive Identitäten auch konstruiert sind, und dies gilt insbesondere, wenn eine politische Elite oder eine Regierung sie fördert (als Überblick: Spencer/Wollman 2002).

Die Erhaltung regionaler Identitäten, die Berücksichtigung ökonomischer Disparitäten sowie der Schutz kultureller Vielfalt sind zweifellos in einer Demokratie wichtige Anliegen. Durch eine bundesstaatliche Ordnung werden diese aber nicht unbedingt realisiert, sondern nur durch eine bestimmte Form eines Bundesstaats sowie durch ausgleichende Maßnahmen der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik. Regionale Besonderheiten können durch Dezentralisierung berücksichtigt werden, ein Ausgleich wirtschaftlicher Disparitäten erfordert aber eine zentrale Steuerung oder die solidarische Zusammenarbeit zwischen Regionen.⁴ Dezentralisierung wiederum mag kulturelle Vielfalt sichern, aber nicht unbedingt in Regionen, sondern nur zwischen Regionen. Innerhalb von Regionen kann sie Pluralismus unterbinden.

Dies führt uns zum eigentlichen Problem eines Föderalismus, der regionale Minderheiten schützen soll (vgl. Offe 2002: 11). Was Minderheiten sind, kann nur in Relation zu einem bestimmten Kriterium des Ein- oder Ausschlusses sowie zu einer Bezugseinheit bestimmt werden. Im Bundesstaat sind Gebiete die Bezugseinheiten, während Gruppenmerkmale nach ethnischen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten bestimmt werden. Auf dezentraler Ebene werden derart bestimmte Gruppen, die im Gesamtstaat in der Minderheit sind, zu Mehrheiten, und andere Menschen, welche diesen Abgrenzungskriterien nicht entsprechen, werden ausgeschlossen. Und da es sich um Gruppen handelt, denen im politischen Prozess ein besonderer Status zugewiesen wird, werden sie auf dezentraler Ebene dauerhaft privilegierte Mehrheiten. Das kollektivistische Demokratieverständnis leistet dem Vorschub. Es impliziert den Vorrang einer ethnisch-kulturell definierten Nation über die Staatsbürgernation der gleichberechtigten Individuen. Die real existierende Pluralität, die in modernen Gesellschaften auch die dezentralen Gebietseinheiten kennzeichnet, wird ignoriert. Damit widerspricht es den Grundnormen der politischen Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger, ohne die eine Demokratie nicht denkbar ist. Föderalisierung mit dem Ziel der Erhaltung regionaler Identitäten kann Bevölkerungsgruppen gegen die Idee der Gleichheit der Staatsbürger mobilisieren und damit Konflikte verschärfen, die sich nur noch durch Sezession lösen lassen. Dass dann wiederum neue Minderheiten entstehen, lehrt ein Blick auf die Entwicklung in Osteuropa und auf dem Balkan. Voraussetzung eines friedlichen Zusammenlebens der Menschen ist dort nicht der Föderalismus, sondern die Demokratie, in der sich alle Angehörigen von Gruppen als gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger anerkennen.

4 Wenn neuerdings in der regionalen Wirtschaftspolitik die Strategie einer Dezentralisierung mit dem Ziel der Mobilisierung „endogener Potentiale“ von Regionen verfolgt wird, so liegt dem eine Argumentation zugrunde, die nicht auf Minderheitenschutz, sondern auf Effizienzsteigerung zielt. Diese Politik kann mit dem Subsidiaritätsprinzip in Verbindung gebracht werden. Allerdings zeigt die Praxis der regionalen Wirtschaftspolitik, dass selbst in diesem Aufgabenbereich die Problemlösungsfähigkeit der kleineren Gemeinschaften (in diesem Fall der kooperierenden Akteure aus Kommunen, Staat, Unternehmen und Verbänden) keineswegs immer vorhanden ist. Das gemeinschaftsbildende Sozialkapital, das in der Regionalpolitik für notwendig erachtet wird, kann nicht als generell gegeben unterstellt werden.

2.6 Zwischenbilanz

Wenn ich hier die Rechtfertigung des Föderalismus mit demokratiethoretischen Überlegungen kritisiere, so bedeutet dies nicht, dass ich Föderalismus ablehne. Für diesen sprechen eine ganze Reihe guter Argumente, insbesondere die Effektivität der Aufgabenerfüllung bei regional differenzierten Problemen, die Möglichkeit zu Experimenten und innovationsgenerierendem Wettbewerb oder die Vorteile der vertikalen Arbeitsteilung zwischen Bund und Gliedstaaten. Ich behaupte auch nicht, dass Föderalismus grundsätzlich undemokratisch ist oder Demokratisierung behindert. Mithin sollte in die bisherigen Ausführungen kein Plädoyer für Zentralisierung oder einen Einheitsstaat hineininterpretiert werden. Was ich kritisiere, ist die Behauptung, jede Art eines föderativen Systems sei an sich demokratisch oder Föderalismus als solcher verbessere die Qualität der Demokratie.

Die Standardargumente, die begründen sollen, dass Föderalismus die Demokratisierung fördert, werden oft aneinander gereiht, so als ob sie alle in die gleiche Richtung zielen würden. Tatsächlich lassen sie sich nicht zu einer konsistenten normativen Theorie zusammenfügen. Sie gehen von höchst unterschiedlichen Vorstellungen darüber aus, was Föderalismus bedeutet, und sie beinhalten ganz unterschiedliche, nicht miteinander vereinbare Begriffe von Demokratie.

Die Argumente der Gewaltenteilungslehre und der erweiterten Wahlchancen richten sich auf einen Föderalismus, in dem die Ebenen klar voneinander getrennt sind. Abgesehen davon, dass in einem solchen Bundesstaat die Ziele der Freiheitssicherung und der Interessenvermittlung keineswegs besser zu verwirklichen sind als in einem Verbundsystem, muss ein solches Konzept von Föderalismus unter den Bedingungen moderner Gesellschaften als unrealistisch kritisiert werden, weil regionale und gesamtstaatliche Aufgaben in der Regel stark interdependent sind. In einem modernen Bundesstaat muss nicht nur das Problem der Aufgaben- und Ressourcenverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten gelöst werden, es müssen auch gesamtstaatliche und dezentrale Politiken koordiniert werden. Welche Schwierigkeiten daraus für die Demokratie erwachsen, wird von keiner normativen Theorie erörtert.

Das konsoziale Föderalismusmodell, das in den beiden anderen Argumenten zumindest implizit enthalten ist, ist dann fragwürdig, wenn es homogene Gemeinschaften voraussetzt. In modernen Gesellschaften überlappen sich aber Gemeinschaften, wie auch immer diese definiert sein mögen. Unter diesen Bedingungen kann soziale Integration nicht durch den Vorrang von Gemeinschaften oder die Förderung ihrer Identität, sondern nur durch die universelle Anerkennung der Grundnorm von Demokratie, der gleichen Freiheit aller Bürgerinnen und Bürger, erreicht werden. Subsidiarität und Minderheitenschutz jedenfalls garantieren nicht Demokratie, sie können sie sogar gefährden.

Das entscheidende Defizit aller Argumente liegt allerdings in den problematischen Demokratieverständnissen, die sich mit den jeweiligen Föderalismusbegriffen verbinden. Wird Föderalismus mit Gewaltenteilung und erweiterten Wahlmöglichkeiten gleichgesetzt, so orientiert man sich an einer individualistischen Sicht des Volkes. Geht es um Minderheitenschutz oder um Subsidiarität, so liegt dem ein kollektivistischer Demos-Begriff zugrunde. Diese Demokratieverständnisse sind entweder normativ einseitig oder den Bedingungen der modernen Gesellschaft nicht angemessen. Letzteres trifft für die kollektivistische Demokratiekonzeption zu. In ihr wird ein vormodernes Verständnis von Volk, ein ethnischer bzw. kulturell definierter Begriff von Nation bzw. Region verwendet, der den Grundsätzen der Inklusion und Gleichheit der Individuen widerspricht. Als unangemessen muss aber auch die individualistische Demokratiekonzeption kritisiert werden. Hier wird unterstellt, dass individuelle Präferenzen unmit-

telbar in kollektive Entscheidungen übersetzt werden könnten. Dabei hat die Demokratieforschung auf Aggregationsprobleme aufmerksam gemacht und gezeigt, dass demokratische Verfahren im modernen Staat nicht ohne Vermittlungsinstitutionen, insbesondere Parteien, Verbände und Medien, funktionieren. Als normativ einseitig erweist sich das Argument der individuellen Selbstbestimmung. Es rechtfertigt Machtbegrenzung, ohne dass die Konsequenzen für die Entscheidungsfähigkeit eines politischen Systems reflektiert werden (so in der Tendenz Abromeit 2002). Blockaden der Politik müssten demnach als ideal gelten. Nur werden dadurch gesellschaftliche Probleme, die den politischen Prozess ausgelöst haben, nicht bewältigt. Ebenso einseitig sind die auf Partizipation in dezentraler Politik zielenden Argumente der erweiterten Wahlmöglichkeiten und der Subsidiarität, weil weder die Gefahr der politischen Ungleichheit noch der Elitendominanz berücksichtigt wird.

Föderalismus kann durch Teilung der Staatsgewalt sowie durch Vermehrung von Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger sowie Interessengruppen die demokratische Legitimation steigern. Entscheidend ist aber, wie die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auf den jeweiligen Ebenen ausgestaltet sind. Denn hier ist die für die Demokratie fundamentale Beziehung zwischen Regierenden (d.h. Repräsentanten in Parlamenten und Exekutivorganen) und den gleichberechtigten Bürgerinnen und Bürgern geregelt. Föderalismus und Demokratie bezeichnen daher zwei verschiedene Komponenten eines Regierungssystems, die in aller Regel unterschiedlichen politischen Ideen und unterschiedlichen Pfaden der Institutionenentwicklung entstammen. Und je nach ihrer Ausgestaltung ist das Zusammenwirken und die Verträglichkeit zwischen diesen Komponenten erst zu überprüfen.

Die Untersuchung der Beziehung zwischen Föderalismus und Demokratie erfordert deshalb einen Perspektivenwechsel von der normativen Theorie zur vergleichenden Regierungslehre und Föderalismusforschung.⁵ Der Vergleich muss sich dabei auf Konfigurationen von Regierungssystemen richten, die unterschiedliche Formen von Demokratie und Föderalismus kombinieren. Dabei muss sich zeigen, ob die Funktionslogiken dieser Strukturelemente sich wechselseitig unterstützen oder stören, und im letzteren Fall, welche Folgen Störungen zeitigen. Ich will im Folgenden hierzu einige Überlegungen präsentieren. Dass angesichts der Komplexität der Materie nur Hypothesen begründet werden können, versteht sich von selbst. Der Grund dafür liegt auch darin, dass sich weder die vergleichende Föderalismusforschung noch die vergleichende Regierungslehre in systematischer Weise mit der Beziehung zwischen Föderalismus und Demokratie befasst haben.

3 Demokratie und Föderalismus als Elemente einer Verfassungskonfiguration – eine vergleichende Analyse

3.1 Untersuchungsansatz

Der Zusammenhang von Demokratie und Föderalismus ist in der vergleichenden Systemforschung wenig und wenn, dann in einer Weise behandelt worden, die Missverständnisse pro-

5 Verbunden damit ist eine begriffliche Differenzierung zwischen Demokratie als Form eines politischen Systems und demokratischer Legitimation als Maßstab für die Evaluierung des politischen Systems.

duziert. Das gilt vor allem für prominente neuere Studien. George Tsebelis (2002) betrachtet Föderalismus als ein politisches System, in dem die Zahl der Vetospieler gegenüber unitarischen Systemen zunimmt. Seine Feststellung, dass die Politik damit weniger Veränderungen zulässt, ist intuitiv einleuchtend und durch empirische Untersuchungen gestützt. Allerdings sagt die Analyse nichts darüber aus, ob diese Stabilität auch legitimiert oder ob sie Folge eines strukturellen Dilemmas im politischen System ist. Tsebelis betrachtet Vetospieler gleichsam als Akteure in einem Verhandlungsprozess, untersucht aber weder die institutionellen Bedingungen der Präferenzbildung dieser Akteure noch den Ablauf des Verhandlungsprozesses.

Nicht weniger problematisch ist die Behandlung von Bundesstaaten in der vergleichenden Demokratieforschung von Arend Lijphart (1999). Er ordnete den Föderalismus als Merkmal von Verhandlungsdemokratien ein. Das ist insofern richtig, als in modernen Bundesstaaten viele Politikfelder eine Koordination zwischen Bund und Gliedstaaten erforderlich machen. Es gibt also unabhängig von institutionellen Strukturen einen sachlich begründeten Konkordanzzwang. Das Problem von Lijpharts Typisierung liegt in zwei Gesichtspunkten: Zum einen unterscheidet er nicht zwischen verschiedenen Formen von Bundesstaaten. In der Operationalisierung für die empirische Untersuchung setzt er Föderalismus mit Dezentralisierung gleich. Zum anderen – und dies scheint mir gravierender zu sein – übersieht er, dass Föderalismus auch mit Konkurrenzdemokratien verbunden sein kann und diese Kombination nicht einmal selten ist. Wir finden sie in Bundesstaaten mit parlamentarischem Regierungssystem, also in Deutschland und in Kanada. In den USA koexistiert der Föderalismus dagegen mit einem präsidentiellen Regierungssystem, das bekanntlich formal Gewaltentrennung zwischen der Legislative und der Exekutive vorsieht, real aber beträchtliche Verhandlungsverfahren erzeugt. Kanada unterscheidet sich von Deutschland und den USA durch seinen stark regionalisierten Föderalismus.

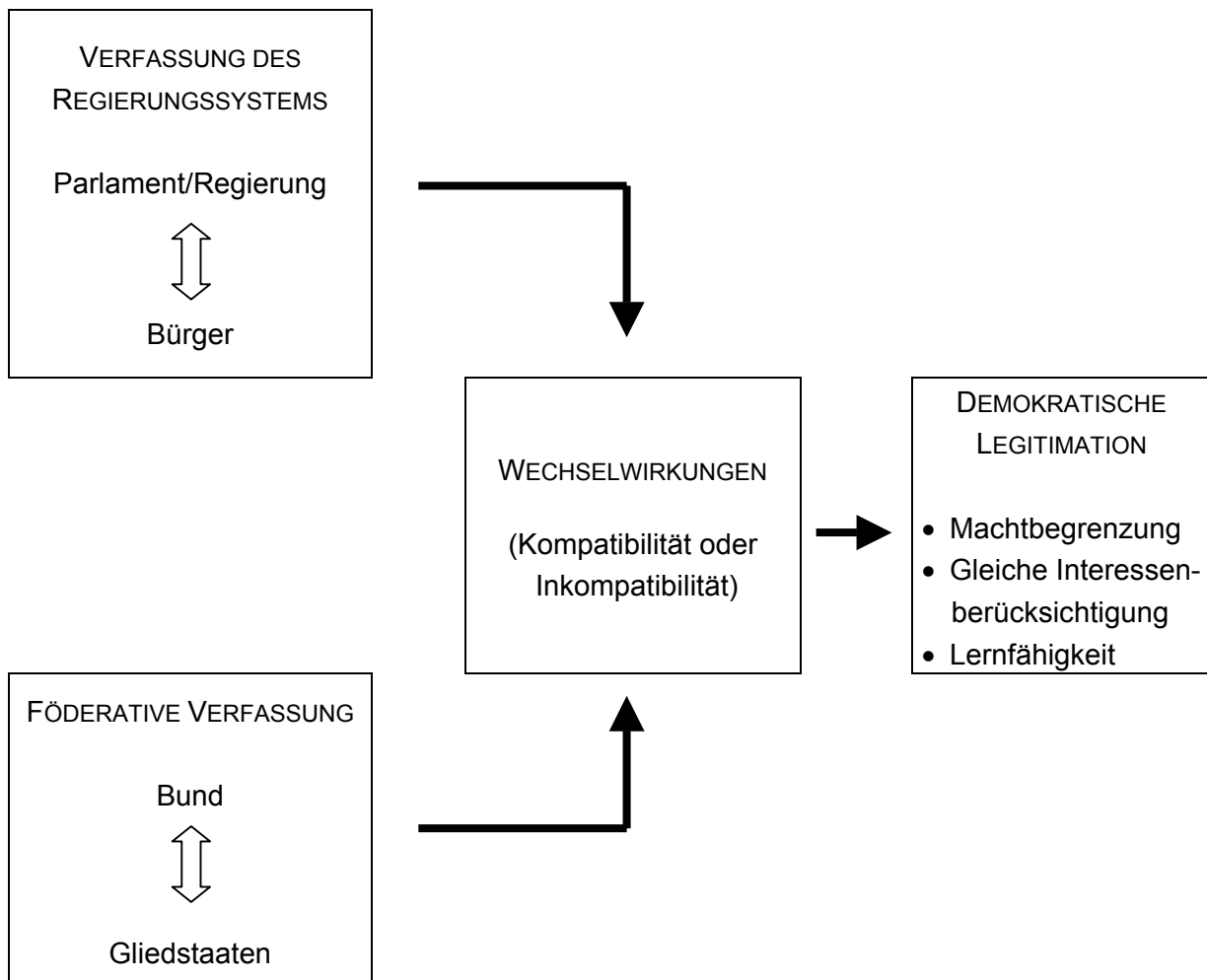
Auf diesen Aspekt hat Ronald Watts (1999, 1999a) in seiner vergleichenden Darstellung föderativer Systeme hingewiesen. Er hat allerdings die Folgen dieser Verfassungskonfigurationen nicht näher analysiert, sondern lediglich darauf hingewiesen, dass in Bundesstaaten mit einem parlamentarischen Regierungssystem die intergouvernementalen Beziehungen durch die Exekutive dominiert würden (Watts 1999: 89). Der Begriff Exekutivföderalismus findet sich aber auch in der amerikanischen Föderalismusdiskussion. Und in Bezug auf den deutschen Bundesstaat muss berücksichtigt werden, dass die Mitglieder der Exekutive in der Regel durch politische Parteien kontrolliert werden.

In der vergleichenden Föderalismusforschung wurde der Zusammenhang zwischen Demokratie und Bundesstaat bislang im Wesentlichen auf die Untersuchung der Parteiensysteme reduziert. Damit ist zweifellos ein zentraler Aspekt des Themas erfasst, zumal die Struktur eines Parteiensystems sowohl von der Ausprägung des demokratischen Regierungssystems als auch von der politischen Wirkung bundesstaatlicher Strukturen beeinflusst ist. In ihm kommen damit die jeweiligen Regelsysteme des demokratischen Regierungssystems und des Bundesstaats zum Ausdruck, sei es in der Struktur des Wettbewerbs zwischen Parteien oder in der vertikalen Differenzierung des Parteiensystems. Die Tatsache, dass die unterschiedlichen Funktionen und Funktionslogiken von Demokratie und Föderalismus im Parteiensystem in der Regel nicht ausgeglichen werden, sondern zu Spannungslagen und widersprüchlichen Entwicklungstendenzen führen (Grande 2002), fand dabei zu wenig Beachtung.

Diese Spannungslagen wurden von Gerhard Lehbruch für den deutschen Bundesstaat systematisch und in ihrer historischen Entstehung und Entwicklung erforscht (Lehbruch 2000). Er hat die – wie er es nennt – „Inkongruenzen“ zwischen den institutionellen Struktu-

ren und Funktionsweisen („Regelsystemen“) des parlamentarischen Systems mit seinem ausgeprägten Parteienwettbewerb und den Verhandlungssystemen im kooperativen Bundesstaat dargestellt und die Konsequenzen für die Entscheidungsprozesse und Politikergebnisse ermittelt. Wenn man nicht von vornherein von einer unproblematischen Vereinbarkeit oder gar Identität von Föderalismus und Demokratie ausgeht, liegt es nahe, diesen Ansatz auch auf andere Bundesstaaten zu übertragen, auch wenn diese ganz andere Konfigurationen verwirklichen und in ihren Strukturen andere Reibungsflächen aufweisen. Der Vergleich kann zeigen, welche Spannungslagen dabei auftreten, ob und wie diese in den einzelnen politischen Systemen bewältigt werden und welche Kombination beider Verfassungselemente am besten die Kriterien des normativen Demokratiebegriffs erfüllen.

Übersicht 2: Untersuchungsansatz



Die Schwierigkeiten der vergleichenden Analyse über die Kompatibilität oder Inkompatibilität von Föderalismus und Demokratie liegen darin, dass viele Kombinationsmöglichkeiten zu berücksichtigen sind. Beide Verfassungselemente sind in Bundesstaaten unter unterschiedlichen historischen Bedingungen entstanden und haben sich zu ganz verschiedenen Konfigurationen verbunden. Selbst wenn wir uns auf die wichtigsten konzentrieren, wird ein Vergleich dadurch erschwert, dass jede Verfassungsform in sich hoch komplex ist. Der Vergleich erfordert Typologien, die diese Komplexität auf das Wesentliche, auf die spezifischen Funktionslogiken der Komponenten eines Regierungssystems reduzieren. Man läuft damit

aber Gefahr, die Realität zu stark zu vereinfachen. Da es im Folgenden aber nicht um die präzise Abbildung der Wirklichkeit in politischen Systemen geht, sondern um die Begründung plausibler Hypothesen, kann dieses Problem zunächst ignoriert werden.

Arend Lijphart und anderen (Lijphart 1999; Lehbruch 1967; Schmidt 2000: 325-355) folgend unterscheidet ich zwei Typen demokratischer Systeme, nämlich Wettbewerbsdemokratien und Verhandlungsdemokratien⁶. Beide Begriffe sollen hier (anders als bei Lijphart) nur die Strukturen der Willensbildung, Entscheidungsfindung und Kontrolle innerhalb der Ebenen eines Bundesstaats erfassen. Wettbewerb herrscht in einer parlamentarischen Demokratie mit einem pluralistischen System der Interessenvermittlung. Verhandlungen prägen die Politik in Regierungssystemen, in denen Entscheidungskompetenzen zwischen Institutionen geteilt sind oder in Staaten, in denen gesellschaftliche Konfliktlinien stark ausgeprägt sind und Mehrheitsentscheidungen nicht als legitim anerkannt werden.

Im Hinblick auf die Struktur des Bundesstaates wird üblicherweise zwischen dualen und kooperativen Formen unterschieden. Für moderne Bundesstaaten ist dies wenig sinnvoll, weil in allen die Praxis durch extensive „intergouvernementale“ Kooperation zwischen Ebenen geprägt ist. Sinnvoller ist eine Differenzierung nach der Funktion des Föderalismus und nach den politischen Konfliktstrukturen, die seine Dynamik vorantreiben. Danach ist zu unterscheiden zwischen Bundesstaaten, die durch Vereinigung von Staaten entstanden sind und deren entscheidende Funktion die Machtbalance zwischen dem Bund und den Gliedstaaten ist („coming-together-federalism“; Stepan 1999 bzw. Vereinigungsföderalismus), sowie Bundesstaaten, die Konflikte zwischen wirtschaftlich, sozial oder kulturell divergierenden Regionen bewältigen müssen („holding-together-federalism“; Stepan 1999 bzw. Differenzierungsföderalismus). Im Vereinigungsföderalismus bilden sich in der Regel integrierte, die Ebenen des Bundesstaats übergreifende Parteiensysteme, während sich die gesellschaftliche Fragmentierung im Differenzierungsföderalismus normalerweise in vertikal und regional differenzierten Parteiensystemen auswirkt. Bundesstaaten unterscheiden sich ferner durch die Organisation der Beziehungen zwischen den Ebenen. Entweder sind diese institutionell verflochten, oder die Koordination erfolgt zwischen formal getrennten und konkurrierenden Ebenen im Wege der wenig formalisierten, fachspezifischen Kooperation.

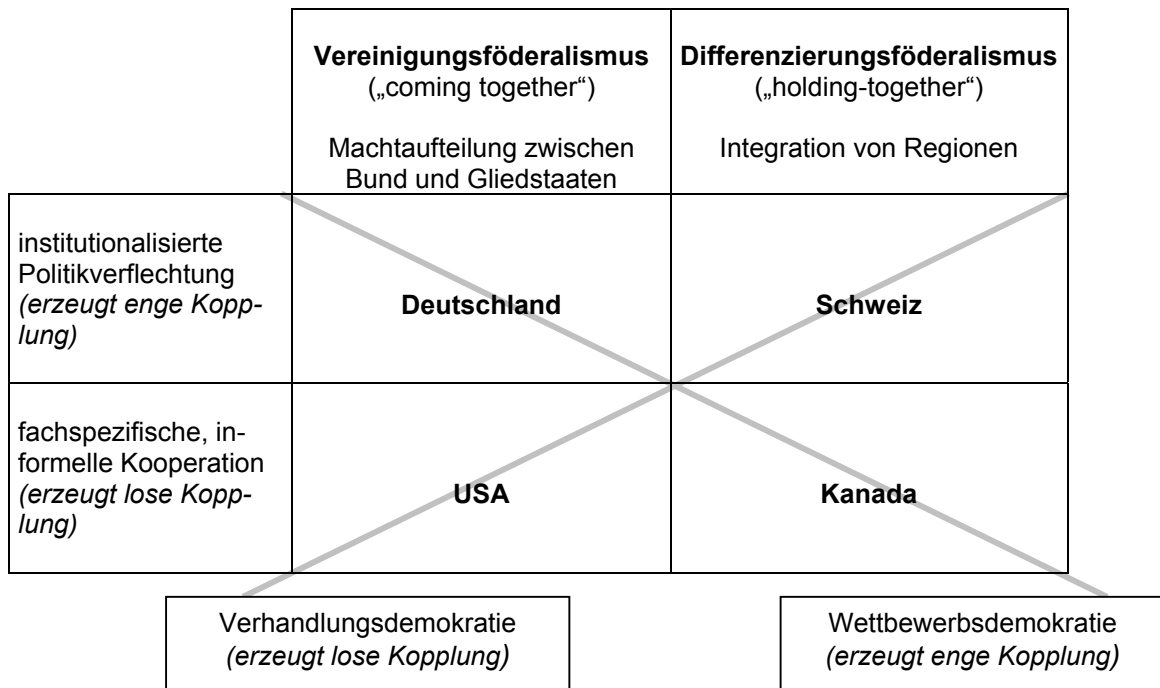
Die folgende Übersicht ordnet die Bundesstaaten Deutschland, Schweiz, USA und Kanada diesen Merkmalen zu. Kanada und Deutschland können wegen ihres parlamentarischen Regierungssystems als Wettbewerbsdemokratien betrachtet werden⁷. Die USA und die Schweiz gelten wegen einer Verfassung, die Verhandlungszwänge zwischen den Organen des Regierungssystems sowie zwischen Regierungen, Parlamentsabgeordneten und gesellschaftlichen Interessen erzeugt, als Verhandlungsdemokratien. In den USA sind zwar ein pluralistisches System der Interessenvermittlung und ein duales Parteiensystem festzustellen, politische Entscheidungen beruhen gleichwohl auf Verhandlungsprozessen. Diese entstehen nicht nur wegen häufig unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten bei Wahlen zu den

6 Statt den in der Literatur üblichen Bezeichnungen Konsens- oder Konkordanzdemokratie spreche ich von Verhandlungsdemokratien und vermeide damit das Missverständnis, dass es in solchen politischen Systemen einen Konsens oder eine Konkordanz zwischen den wesentlichen gesellschaftlichen Kräften gibt. Mit dem Begriff Verhandlung wird darauf hingewiesen, dass eine Einigung zwischen allen oder einer großen Mehrheit relevanter Entscheidungsträger oder Vetospieler im politischen Prozess erreicht werden muss, aber nicht gleichsam automatisch erreicht wird.

7 In Deutschland ist der Parteienwettbewerb dadurch eingeschränkt, dass regelmäßig ein Zwang zu Koalitionsregierungen besteht, da Parlamentssitze nach dem Stimmenverhältnis der Parteien aufgeteilt werden. Gleichwohl herrscht hier eine ausgeprägte Konkurrenz zwischen den großen Parteien.

beiden Parlamentskammern und des Präsidenten, sondern auch wegen des Einflusses einer Vielzahl von organisierten Sonderinteressen, die nicht durch die beiden dominierenden Parteien aggregiert werden. Nur scheinbar werden durch Wahlen Mehrheiten gebildet, faktisch müssen sie für einzelne Entscheidungen zwischen konkurrierenden Akteuren ausgehandelt werden. In der Schweiz sind die politische Kultur der Konkordanz sowie das majoritäre Verfahren der Referendumsdemokratie die wesentlichen Gründe dafür, dass Entscheidungen in der Regel in Verhandlungen getroffen werden. Deutschland und die USA sind typische Beispiele für einen Vereinigungsföderalismus, während sich in der Schweiz und in Kanada wegen den regional ausgeprägten „cleavages“ spezifische Formen eines Differenzierungsföderalismus entwickelten. Der deutsche und der schweizerische Bundesstaat lassen sich, wie im Folgenden näher erläutert wird, zudem durch ausgeprägte Formen institutionalisierter Politikverflechtung zwischen Bund und Gliedstaaten charakterisieren, während die intergouvernementalen Beziehungen in den USA und Kanada weitgehend informell sind und Vertreter des Bundes und der Länder meistens in sektoralen Politiknetzen zusammenarbeiten, dabei aber keinem Zwang zur Einigung unterliegen.⁸

Übersicht 3: Verfassungsconfigurationen föderativer Regierungssysteme



Die einzelnen Formen von Föderalismus und Demokratie zeichnen sich durch spezifische Funktionslogiken⁹ aus: die Logik des Wettbewerbs und der Verhandlung. Gemäß der Wett-

8 Angesichts der intergouvernementalen Beziehungen und den vielfältigen Formen der Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten in allen Typen von Bundesstaaten erscheint mir die Bezeichnung „Wettbewerbsföderalismus“ irreführend zu sein. Zudem lassen sich Wettbewerbselemente in den föderativen Strukturen aller Bundesstaaten feststellen. Der Begriff des Wettbewerbsföderalismus taugt allenfalls als Formel für eine politische Programmatik, nicht aber als Konzept für ernsthafte wissenschaftliche Diskussionen oder als Grundlage für die vergleichende Forschung.

9 Der Begriff Funktionslogik soll die Art und Weise bezeichnen, wie politische Prozesse verlaufen, wenn die institutionell festgelegten oder faktisch anerkannten Regeln der Interaktion, der Konflikt-austragung und der Konfliktlösung wirksam sind. Mit Logik ist hier also eine geregelte und deswe-

bewerbslogik soll sich ein individueller oder kollektiver Akteur in einem geregelten Verfahren in Hinblick auf ein bestimmtes Ziel durchsetzen. Im politischen Wettbewerb geht es um die Zustimmung einer Mehrheit im Parlament oder der Wählerschaft, um den Sieg in einem Machtkampf oder um wirtschaftliche Ressourcen. Akteure, die der Verhandlungslogik folgen, bemühen sich darum, ihre Interessendivergenzen durch Tauschgeschäfte, Kompromisse oder wechselseitige Überzeugung auszuräumen und sich zu einigen. Wenn beide Politikmodi in unterschiedlichen „Arenen“ wirken, können sie sich wechselseitig stören, d.h. die Entscheidungen innerhalb einer Arena oder die Koordination zwischen ihnen beeinträchtigen. Solche Störungen ergeben sich, wenn Akteure verhandeln, deren Verhandlungspositionen im politischen Wettbewerb bestimmt werden. Das ist in Bundesstaaten mit parlamentarischen Regierungssystemen der Fall, weil hier Regierungen kooperieren, die von konkurrierenden Parteien unterstützt werden. Verhandlungen zwischen Vertretern des Bundes und der Gliedstaaten sind allerdings auch in Verhandlungsdemokratien störungsanfällig, weil die Verhandlungsspielräume der Akteure sowie die Umsetzbarkeit von Vereinbarungen schwer zu kalkulieren sind, wenn innerhalb von Gebietskörperschaften Mehrheiten für eine Politik nicht durch Parlamentswahlen vorgegeben sind, sondern immer erst ausgehandelt werden müssen (Benz 2000). Die Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten kann die Parteienkonkurrenz im parlamentarischen System lahmlegen. Konkurrenz zwischen Gebietskörperschaften kann zur Desintegration von verhandlungsdemokratischen Strukturen in den Regierungssystemen des Bundes und der Gliedstaaten führen.

Das Ausmaß der Störanfälligkeit der jeweiligen Kombination von Föderalismus und Demokratie hängt auch davon ab, wie beide verbunden sind. Sowohl die institutionalisierte Politikverflechtung als auch das parlamentarische Regierungssystem erzeugen enge Kopplungen¹⁰ der Akteure an die institutionelle Funktionslogik, erstere wegen des Zwangs zu einer Einigung zwischen Vertretern des Bundes und der Gliedstaaten, letzteres dadurch, dass es die Regierung an die Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit bindet, deren Willen immer durch die Konkurrenz mit den Oppositionsparteien beeinflusst wird. Enge Kopplung bedeutet, dass die Funktionslogiken der intragouvernementalen und der intergouvernementalen Arena stark aufeinander einwirken und die Strategien wie Ziele der Akteure bestimmen, während die Wechselwirkungen bei loser Kopplung schwach ausfallen und damit weniger störungsanfällig sind. Wie die Übersicht zeigt, ist das politische System der Bundesrepublik in doppelter Weise eng gekoppelt.

Die Interferenz eng gekoppelter Funktionslogiken von Föderalismus und Demokratie betrifft in erster Linie die Lernfähigkeit der Institutionen. Sie führt nicht notwendigerweise zu Blockaden eines politischen Systems, beeinträchtigt aber dessen Fähigkeit zu Problemlösungen, insbesondere wenn schnelle, einschneidende oder innovative Maßnahmen erforderlich sind. Auf der anderen Seite bedeutet fehlende oder nur lose Kopplung, dass die Vermittlung von Interessen, die sich in einem Bereich des politischen Systems formieren, nicht gelingt und Entscheidungen ohne Rücksichtnahme auf die jeweils andere Ebene getroffen werden, oder dass die Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten der Kontrolle durch demokratisch legitimierte Organe entzogen sind. Hier ist also die Frage der Machtbegrenzung und der Gleichheit der Interessenberücksichtigung betroffen. Welche Folgen für die Qualität der de-

gen zu erwartende Abfolge von Handlungen der beteiligten Akteure gemeint, die in einer „Arena“ der Politik zusammenwirken.

10 Die Unterscheidung zwischen enger und loser Kopplung, die in der Systemtheorie und in der Organisationstheorie geprägt wurde, spielt in der Analyse von Mehrebenensystemen und föderativen Regierungssystemen eine zunehmende Rolle (Armingeon 2000: 121-123; Benz 1998: 584; Benz 2000; Lehmsbruch 2000: 29; Obinger 2002: 252).

mokratischen Legitimation tatsächlich eintreten, lässt sich allerdings erst erkennen, wenn wir die Dynamik des Zusammenwirkens von Föderalismus und Demokratieform in den konkreten Regierungssystemen analysieren.

3.2 Föderative Politikverflechtung und parlamentarisches Regierungssystem - Bundesrepublik Deutschland

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland kombiniert ein föderatives System mit einer parlamentarischen Demokratie. Bei der Neugründung des Bundesstaats im Jahre 1949 wurde das Bundesratsmodell von 1871 wieder aufgenommen, das dem Machtausgleich zwischen Bund und Ländern diene. Dieses Modell entsprach einem tradierten Konfliktregulierungsmuster durch Regierungsbündnisse und Verhandlungen, das zum zentralen Bestandteil der politischen Kultur in Deutschland zuzurechnen ist (Lehmbruch 1997; 2002). Die Struktur des Bundesstaats zeichnet sich dementsprechend durch eine ausgeprägte institutionelle Politikverflechtung aus: Neben der Beteiligung der Länderregierungen an der Gesetzgebung des Bundes über den Bundesrat und den Gemeinschaftsaufgaben entstanden Gremien der Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen, die zwar keine förmliche Entscheidungskompetenz besitzen, faktisch aber für die Abstimmung von Politik relevant sind. Das Grundgesetz etablierte aber nicht nur dieses traditionelle Modell des Macht ausgleichenden „kooperativen“ Föderalismus, sondern führte zugleich die parlamentarische Demokratie ein. Zwar wurde das britische Modell der Wettbewerbsdemokratie durch Elemente des Verhältniswahlrechts modifiziert, dennoch bildete sich in der Bundesrepublik auf Bundes- und Länderebene ein Parteiensystem mit einer „dualistischen Wettbewerbslogik“ (Grande 2002: 187) aus.

Damit entstand ein Regierungssystem, das die Wettbewerbslogik der Parteiendemokratie im Bund und in den Ländern mit der Verhandlungslogik zwischen den Ebenen des Bundesstaats kombiniert. Es zeichnet sich gleichzeitig durch enge Kopplungen der parlamentarischen und föderativen Arenen aus: Die Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten unterliegen der Kontrolle der im Parlament vertretenen Parteien. Sie sind angewiesen auf die Zustimmung durch die Mehrheitsfraktionen, gleichzeitig ist ihre Politik der öffentlichen Kritik durch die Opposition ausgesetzt. Für Verhandlungen im Bundesstaat hat dies zweierlei zur Folge: Erstens bewirkt die Bindung an die Parlamentsmehrheit, dass Verhandlungspositionen nur begrenzt flexibel sind. Zweitens veranlassen Einflüsse des Parteienwettbewerbs die Regierungen, bei der Definition von Verhandlungspositionen die Nutzen und Kosten für den eigenen Zuständigkeitsbereich vorrangig zu beachten und damit eine verteilungsorientierte „bargaining“-Strategie zu verfolgen. Eine Einigung ist also aus zwei Gründen schwierig: zum einen wegen der Unterschiede der im Parteienwettbewerb definierten, tendenziell als antagonistisch wahrgenommenen Interessen, zum anderen wegen der geringen Flexibilität der Verhandlungspositionen. Das föderative und das demokratische System sind aber auch dadurch eng miteinander gekoppelt, dass in vielen Politikfeldern ein institutionalisierter Zwang zur Einigung zwischen Bund und wenigstens einer Mehrheit der Länder besteht. Dies gilt für die zustimmungspflichtigen Gesetze (fast 60% aller Gesetze) und insbesondere für wichtige finanz- und sozialpolitische Entscheidungen.

Gerhard Lehmbruch hat diese Spannung zwischen Parteienwettbewerb und bundesstaatlichem Verhandlungssystem zuerst beschrieben und analysiert (Lehmbruch 2000; zuerst

1976).¹¹ Er machte dabei deutlich, dass die besondere Problematik des deutschen Regierungssystems in der engen Kopplung der parlamentarischen Verfahren und der Bund-Länder-Verhandlungen liegt. Hieraus resultieren beträchtliche Entscheidungsprobleme: Die Suche nach Kompromissen ist in der Regel aufwändig und das politische System ist ständig in Gefahr, durch Blockaden handlungsunfähig zu werden. Darüber hinaus führt die Politikverflechtung zu einer die Gewaltbegrenzung gefährdenden Machtverschiebung von den Parlamenten auf die Exekutive, da letztere die Verhandlungen führt. Gleichwohl müssen die in öffentlichen Debatten vielfach geäußerten Vorwürfe, der deutsche Bundesstaat erzeuge Politikblockaden und unterminiere die parlamentarische Demokratie, nach Lehmsbruchs Analyse differenziert werden. Denn die scheinbar widersprüchlichen Anforderungen der Wettbewerbs- und Verhandlungslogik, die in der Verfassungsordnung angelegt sind, lassen sich in der politischen Praxis durchaus vereinbaren.

Dass dies gelingt, dafür sorgt insbesondere ein die bundesstaatlichen Ebenen übergreifendes, integriertes und zentralisiertes Parteiensystem (Grande 2002), das als Scharnier (Leonardi 2002; Renzsch 2000) zwischen dem parlamentarischen Regierungssystem und dem Verhandlungssystem des Bundesstaates wirkt. Interessen zwischen Bund und Ländern werden normalerweise in Verhandlungen innerhalb der Parteien formuliert, in denen dann auch Divergenzen vorgeklärt werden (vgl. schon Hesse 1962). Dadurch werden Konflikte meistens vereinfacht und durch Kompromisse lösbar. Zum Teil bewirken parteipolitische und regionsbezogene Interessendefinitionen aber auch überlagernde Konfliktlinien („crosscutting cleavages“), die sachorientierte Koalitionen ermöglichen. Eine ähnliche Funktion dürfte den Verbänden zukommen, wenngleich wir über deren Bedeutung für die Politikkoordinierung im Bundesstaat wenig gesicherte Erkenntnisse besitzen. Die meisten der großen Verbände jedenfalls weisen wie die Parteien eine hohe Homogenität der Organisations- und Interessenstrukturen auf (vgl. dazu auch Armingeon 2002). Sie sind föderativ untergliedert, verfolgen aber eine national weithin einheitliche Politik.

Bewertet man die Folgen dieses Zusammenwirkens föderativer Verhandlungslogik und parlamentarischer Mehrheitsdemokratie nach den genannten Kriterien demokratischer Legitimation, so fällt das Ergebnis nicht eindeutig aus.

- Die durch die enge Kopplung zwischen Bundesstaat und parlamentarischer Demokratie verursachten Einigungszwänge zwischen den großen Parteien, deren Beziehungen als dauerhafte große Koalition bezeichnet wurden (Schmidt 1996), sowie die vertikale Integration des Parteiensystems schwächen sowohl die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern als auch den demokratischen Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition. Deutlichstes Indiz dafür ist die Tatsache, dass der deutsche Föderalismus trotz der großen Zahl an Vetospielern (Tsebelis 2002) einen starken Staat zulässt, und zwar sowohl gemessen am Staatsanteil am BSP als auch am Ausmaß staatlicher Regulierung. Der „semi-souveräne Staat“ (Katzenstein 1987) verfügt also trotz hoher Entscheidungskosten über ein erstaunlich entscheidungsfähiges Regierungssystem, das bei ständigen Blockaden nicht in der Lage gewesen wäre, ein hohes Niveau an Staatstätigkeit zu verwirkli-

¹¹ Implizit enthalten ist dieser Gedanke in der Politikverflechtungstheorie von Fritz W. Scharpf (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976), der davon ausging, dass Bund und Länder ihre Politik kaum mittels Überredungs- oder Überzeugungsstrategien vereinbaren können, sondern vielmehr Durchsetzungsstrategien anwenden. Die Dominanz von „bargaining“ über „arguing“ hat Scharpf später mit der Bindung der Akteure an den parlamentarischen Parteienwettbewerb begründet (vgl. Scharpf 1994).

chen. Dies wurde erreicht in einem politischen System, das eine die Demokratie gefährdende Machtkonzentration durch Ebenendifferenzierung wirksam verhindert.

- Die Chancengleichheit in der Vermittlung von Interessen wird zwar durch die Kartellierung der großen Parteien und die Unitarisierung des Verbandswesens beeinträchtigt, gleichwohl bietet der Föderalismus im Vergleich zum parlamentarischen System in einem Einheitsstaat spezifischen regionalen Interessen Zugangsmöglichkeiten. Die Länder sind zudem Adressaten von neuen Interessen, die auf der Bundesebene nicht unmittelbar, sondern nur durch Vermittlung der Ländervertreter in föderativen Verhandlungssystemen die erforderliche Resonanz auslösen (vgl. Fürst/Hesse/Richter 1984).
- Die Charakterisierung des Regierungssystems als „Exekutivföderalismus“ (oder „Verwaltungsföderalismus“; Hesse/Ellwein 1992: 88) ist nicht gerechtfertigt. Die Parteien spielen als Institutionen der Interessenvermittlung eine zentrale Rolle, und zwar selbst in Politikfeldern, die institutionell verflochten sind. Exklusive „Fachbruderschaften“ der Verwaltung gibt es in Aufgabenfeldern, die auch in anderen Staaten zum Kompetenzbereich der Exekutive gehören. Aber über Parlamentsausschüsse können die gewählten Abgeordneten selbst die Prozesse in der institutionalisierten Politikverflechtung prinzipiell kontrollieren. Allerdings ist die Responsivität und Lernfähigkeit im politischen System Deutschlands strukturell beeinträchtigt. Der entscheidende Grund dafür liegt darin, dass angesichts der Einigungszwänge zwischen konkurrierenden Akteuren Kompromisse in informellem Gremien erarbeitet werden. Die Parteien können zwar in Verhandlungen zwischen Bund und Ländern Öffentlichkeit herstellen. Doch einerseits geschieht dies meist nur ex post, wenn Entscheidungen praktisch gefallen sind. Zum anderen neigen Parteien dazu, ihren Rollenkonflikt als Wettbewerbs- und Kooperationspartner dadurch zu lösen, dass sie sich selbst der Verantwortung gegenüber der Wählerschaft entziehen. Parteien kooperieren, die Erfolge kooperativer Politik beanspruchen sie aber nur für sich, während Mißerfolge den anderen Parteien zugeschrieben werden. Und wegen des ständigen Zwangs, der jeweils anderen Seite keine zu großen Erfolge zu ermöglichen, einigt man sich auch in der Kooperation nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, der wenig Innovation zulässt. Dies macht die deutsche Politik so stark pfadabhängig, intransparent und wenig lernfähig.

Angesichts dieser Defizite könnte man sich fragen, ob eine Entflechtung und Regionalisierung des deutschen Bundesstaats dessen demokratische Qualität erhöhen kann. Entsprechende Forderungen werden tatsächlich immer wieder erhoben (Bertelsmann-Stiftung 2000; Ottnad/Linnarz 1997; Schultze 1999), und seit der Deutschen Einheit sind Tendenzen einer stärkeren Differenzierung der politischen Strukturen in den Ländern zu beobachten. Für die Reformdiskussion in Deutschland bietet sich deshalb ein Blick auf das kanadische Regierungssystem an, das ein parlamentarisches Regierungssystem mit einem regional differenzierten („holding-together“-) Föderalismus kombiniert (vgl. auch Schultze 1999).

3.3 Regional differenzierter Bundesstaats und parlamentarisches Regierungssystem - Kanada

Kanada übernahm in der Kolonialzeit bekanntlich das britische parlamentarische Regierungssystem. Aus dem ursprünglich unitarisch verfassten Staat entwickelte sich wegen der regionalen Differenzierung der Gesellschaft der am stärksten dezentralisierte Bundesstaat der Welt. Die Spannungen zwischen Regionen gehen zum Teil auf die Kolonialzeit zurück, in der britisch und französisch geprägte Gebiete entstanden. Die Bestrebungen der franzö-

sisch-sprachigen Provinz Quebec, mehr Eigenständigkeit zu erlangen, sind ein Dauerproblem des kanadischen Staates. Spannungen ergaben sich darüber hinaus aus wirtschaftlichen Ungleichgewichten zwischen Regionen sowie aus Autonomiebestrebungen der Ureinwohner. Um ein Auseinanderbrechen des Bundesstaats zu verhindern, musste die kanadische Bundesregierung den Provinzen nach und nach weitreichende Kompetenzen zugestehen. Im 20. Jahrhundert nahm aber auch, insbesondere infolge des Aufbaus des Wohlfahrtsstaates, die Notwendigkeit der Koordination zwischen den Ebenen wie zwischen den Provinzen zu (Watts 2002).

Die Politik im kanadischen Differenzierungsföderalismus wird durch ungelöste Verfassungsprobleme, durch das wiederholte Scheitern einer Verfassungsreform, durch ständige Sezessionsdrohungen Quebecs sowie durch Konflikte zwischen den Provinzen bzw. Teilregionen mit dem Bund erheblich beeinträchtigt. Deswegen gilt der kanadische Bundesstaat im Allgemeinen nicht als besonders erfolgreich. Tatsächlich sind die Bedingungen für politische Stabilität alles andere als günstig. Die Interessenkonflikte, die durch wirtschaftliche und kulturelle Unterschiede zwischen den Regionen verursacht sind, werden durch die Regionalisierung des Parteiensystems, das einen „Extremfall der regionalen – nationalen Inkongruenz“ (Hough/Jeffery 2002: 229) darstellt, noch verschärft. Die intergouvernementale Koordination, die in Kanada wie in jedem hoch entwickelten Bundesstaat erforderlich ist, scheint durch Verhandlungsblockaden stark gefährdet zu sein, weil Regierungen im parlamentarischen System durch Bindungen an konkurrierende oder regionalistische Parteien zu kompetitivem Verhandlungsverhalten veranlasst werden.

Allerdings konnten Krisen des kanadischen politischen Systems bislang immer durch evolutionäre Anpassung (Watts 2002) der Verfassung und der föderativen Praxis überwunden werden. Der kanadische Föderalismus „has generally succeeded in striking a balance between unity and diversity. It is an arrangement that has proven to be both flexible and resilient“ (Bakvis/Skogstad 2002: 3). Möglich war dies in einem Bundesstaat, der – anders als in Deutschland – keine institutionalisierten intergouvernementalen Verhandlungssysteme kennt und daher keine Kooperationszwänge zwischen Bund und Gliedstaaten (Provinzen) bewirkt. Bundesstaatliche Verhandlungssysteme sind also nicht eng, sondern nur lose an den parlamentarischen Parteienwettbewerb gekoppelt. Im kanadischen Föderalismus sind die Ebenen des Staates in der Ausübung ihrer Kompetenzen autonom. An der Gesetzgebung des Bundes sind die Provinzen nicht beteiligt. Die Zweite Kammer des Bundesparlaments, der Senat, stellt keine echte Vertretung der Provinzen dar, sondern eine von der Bundesregierung ernannte Versammlung, die dem britischen Oberhaus gleicht. Zudem verfügen die Provinzen, verglichen mit anderen Bundesstaaten, über eine weit reichende Autonomie, und dies in vergleichsweise vielen Aufgabenfeldern (Watts 1999: 77). Zwar macht gerade der hohe Dezentralisierungsgrad des kanadischen Staates intergouvernementale Koordination notwendig, die in Verhandlungen zwischen Bund und Provinzen erreicht werden muss. Angesichts der institutionellen Autonomie der Ebenen verlaufen diese „intergouvernementalen“ Prozesse jedoch informell und ohne Grundlage in der Verfassung. Die Freiwilligkeit der Verhandlungen führt zu Koordinationsdefiziten, wenn Kooperation nicht zustande kommt und der Bund und die Provinzen sich widersprechende Entscheidungen treffen. Aber Regierungen bleiben handlungsfähig, auch wenn parteipolitisch verstärkte Interessenkonflikte keine Einigung zulassen, und ohne institutionelle Zwänge können sie sich immer wieder auf Verhandlungslösungen verständigen. Die Koordination zwischen den Ebenen wird oft durch Tauschgeschäfte des Bundes mit einzelnen Provinzen erreicht, da letztere sich wegen sachlicher und parteipolitischer Interessendivergenzen schwerer einigen können als etwa die deutschen Länder. Nicht selten räumt man bei multilateralen Vereinbarungen einzelnen Provinzen die Möglichkeit ein,

dennoch eine andere Politik zu verfolgen (opting-out; Painter 1991). Durch beide Modalitäten werden Politikblockaden vermieden.

Diese Praxis der bundesstaatlichen Zusammenarbeit geht allerdings auf Kosten der demokratischen Legitimation. Je größer der Bedarf nach Koordination zwischen Bund und Provinzen ist, desto mehr greifen informelle, d.h. intransparente und schwer kontrollierbare Gremien des Exekutivföderalismus um sich. Die Tatsache, dass Regierungen des Bundes und der Provinzen brisante Interessenkonflikte lösen können und kooperative Entscheidungen finden, leistet einer Dominanz der Exekutive über die sie eigentlich kontrollierenden Parlamenten Vorschub. Weil institutionelle Regeln fehlen, sind die Beziehungen zwischen Bund und Provinzen in Kanada reine Exekutivverhandlungen, die vom Parteienwettbewerb abgekoppelt sind. Sie ermöglichen zwar Entscheidungen, aber die Transparenz und die Öffentlichkeit sind stark eingeschränkt (Simeon/Cameron 2002).

Thesenartig kann die Verbindung von Differenzierungsföderalismus und parlamentarischer Demokratie in Kanada demnach wie folgt bewertet werden:

- Die eigenständigen Parteien in den Provinzen forcieren die Autonomie der Gliedstaaten. Die vertikale Gewaltenteilung ist in Kanada also stärker ausgeprägt als in Deutschland, die Bestrebungen der Provinzen nach Eigenständigkeit behindern die Machtentfaltung des Bundes.
- Die Vetomacht der Provinzen in Verfassungsänderungen und in intergouvernementaler Kooperation kann in lose gekoppelten Verhandlungssystemen umgangen werden. Opting-out-Klauseln oder bilaterale Vereinbarungen ermöglichen Entscheidungen. Beides kann, wenn auch in unterschiedlicher Weise, zur Privilegierung von Sonderinteressen einzelner Provinzen führen, wobei im ersten Fall mächtige Provinzen und im zweiten Fall die Bundesregierung über die Ungleichbehandlung entscheidet. Diese ist aber nicht strukturell angelegt und durch Regierungswechsel korrigierbar.
- Im regionalisierten Föderalismus können parlamentarische Regierungssysteme und föderative Verhandlungssysteme nur koexistieren, wenn sie weitgehend voneinander abgekoppelt sind. Eine Formalisierung der Verhandlungssysteme ist unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems in Bund und Provinzen kaum denkbar, weil diese dann extrem blockadeanfällig würden. Die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems ist nur um den Preis der Trennung von Demokratie und intergouvernementalen Beziehungen zu erreichen, die unter diesen Bedingungen im Widerspruch zueinander stehen (Simeon/Cameron 2002). Darunter leiden die politischen Kontrollen und das demokratische Lernen des politischen Systems, das gerade deswegen immer wieder in Krisen gerät.

Die Eigendynamik des regionalisierten Bundesstaats mit einem parlamentarischen Regierungssystem ist mit Blick auf die Demokratiequalität also nicht weniger problematisch als diejenige des kooperativen Bundesstaats mit seinem integrierten Parteiensystem.

3.4 Lose gekoppelter kooperativer Föderalismus und verhandlungsdemokratisches Regierungssystem - USA

Wenn die Kombination beider Typen von Föderalismus und parlamentarischer Demokratie sich als problematisch erweist, so könnte man auf den Gedanken kommen, dass ein demo-

kratischer Föderalismus besser in Verbindung mit einer Verhandlungsdemokratie zu erreichen sei.¹² Die entsprechende Strukturkonfiguration lässt sich in den USA und in der Schweiz beobachten. Die Einordnung der USA als Verhandlungsdemokratie ist umstritten. Genau betrachtet handelt es sich um eine Mischform aus Wettbewerbsdemokratie, die auf einem Mehrheitswahlrecht und einem dualen Parteiensystem beruht, und einer durch institutionelle Gewaltenteilung geförderten Verhandlungsdemokratie. Im amerikanischen Regierungssystem werden Entscheidungen wegen der ausgeprägten Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative und wegen des erheblichen Einflusses von Interessengruppen in der Regel ausgehandelt. Unter der hoch wahrscheinlichen Bedingung eines „divided government“ (Fiorina 1996), wenn sich also der Präsident nicht auf eine Mehrheit seiner Partei in den beiden gleichberechtigten Kammern des Bundesparlaments stützen kann, können Konsenszwänge zwischen Vertretern konkurrierender Parteiideologien entstehen, die Blockadegefahren erzeugen. Verstärkt werden diese Gefahren durch das duale Parteiensystem, in dem der Parteienwettbewerb nicht durch Koalitionsbildungen abgeschwächt wird. Allerdings ist die Parteidisziplin nicht besonders stark. Faktisch werden Gesetze und Programme zwischen der Regierung und einzelnen Parlamentsmitgliedern oder Vertretern von Parlamentsausschüssen ausgehandelt. Mehrheiten für die Umsetzung von Regierungsvorhaben müssen also gesucht werden, sie sind nicht durch Wahlen vorgegeben. Im Vollzug ist die Exekutive relativ unabhängig von Parlamentsmehrheiten, allerdings unterliegt sie einem starken Einfluss von Interessenvertretern. Dies schwächt das majoritäre Element des Regierungssystems deutlich ab. Jedenfalls gibt es keine enge Kopplung der Akteure an Mehrheitsfraktionen.

Die Mehrebenenstrukturen des föderativen Systems der USA sind ebenfalls nur lose gekoppelt, institutionalisierte Formen der Politikverflechtung gibt es kaum. Ursprünglich war der amerikanische Bundesstaat stark dezentralisiert und auf Gewaltentrennung angelegt. Im Laufe seiner Geschichte expandierten die Verflechtungsstrukturen, und der Zentralisierungsgrad stieg erheblich (z.B. Walker 1995; Kincaid 2002). Erleichtert wurde dies, weil in der amerikanischen Gesellschaft, trotz der Größe des Landes, keine regionalistischen „cleavages“ entstanden. So gespalten und differenziert die Gesellschaft der USA sein mag, in regionaler Hinsicht erweist sie sich – zumindest seit dem Bürgerkrieg – als relativ homogen, kennt jedenfalls keine regional konzentrierten Bevölkerungsgruppen, die Minderheitenschutz durch bundesstaatliche Organisationsformen beanspruchen oder nach Autonomie streben. Die USA repräsentieren deswegen den Prototypen eines „holding-together“-Föderalismus (Stepan 1999). Das hat zur Folge, dass - ähnlich wie in Deutschland - die politischen Kräfte, die für Dezentralisierung eintreten, schwach sind, die Eliten von Bund und Einzelstaaten hingegen ihre Macht durch Kooperation steigern.

Anders als in Deutschland erfolgt diese Kooperation aber kaum in institutionellen Formen. Formal sind die Einzelstaaten durch ihre Senatoren im Bundesparlament vertreten, aber diese handeln nicht als Repräsentanten der Gliedstaaten, in denen sie gewählt werden. Dezentrale Interessen werden eher durch die Mitglieder des Repräsentantenhauses vermittelt, die

¹² Es wird vermutet, dass sich auch in der EU eine Kombination aus Föderalismus und Verhandlungsdemokratie bildet, weil die institutionelle Ordnung auf der europäischen Ebene auf Gewaltenteilung zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission angelegt ist und zudem Entscheidungen oder Entscheidungsvorschläge vielfach mit Interessengruppen ausgehandelt werden (Lijphart 1999: 42-47; Lord 1998: 46-54; Schmidt 2000a; Schmitter 2000). Allerdings bestehen in den meisten Mitgliedstaaten parlamentarische Regierungssysteme, so dass Vertreter der Mitgliedstaaten in Mehrebenenverhandlungen teilweise engen Bindungen an Parlamentsmehrheiten unterliegen. Die Europäische Union stellt also eine komplexere Verfassungskonfiguration dar als jene der hier behandelte Bundesstaaten (vgl. dazu Benz 2002, 2003).

sich in wesentlich kürzeren Zeitabständen als Senatoren der Wählerschaft in ihrem Staat stellen müssen. Sie verfügen in Einzelfragen auch über Verhandlungsmacht. In Gesetzgebungsprozessen können einzelne Abgeordnete den Präsidenten zu Tauschgeschäften zwingen, die ihrem Staat Vorteile bringen. Solche Ergebnisse hängen jedoch weniger von parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen als von den Zufälligkeiten der Akteurskonstellationen auf Bundesebene ab. Sie stellen jedenfalls kein Element von vertikaler Machtbegrenzung dar. Das dichte Geflecht intergouvernementaler Beziehungen, das die Bezeichnung kooperativer Föderalismus rechtfertigt, beruht überwiegend auf Formen der Interessenvermittlung der Einzelstaaten gegenüber dem Bund (intergovernmental lobbying) bzw. auf spezialisierten Kooperationsformen zwischen Verwaltungen bei der Entwicklung und Umsetzung von Programmen. Konsenszwänge gibt es kaum, überwiegend handelt es sich um die pragmatische Kooperation von Akteuren, die von einer Zusammenarbeit profitieren. Die Informalität der Kooperation sowie das Fehlen interregionaler Konfliktstrukturen erleichtern Entscheidungen. Wichtiger ist aber, dass die Regierungen und Verwaltungen des Bundes und der Einzelstaaten wegen der horizontalen Gewaltenteilung unabhängig vom Parteienwettbewerb miteinander verhandeln können. Zudem verfügt die Exekutive über eine eigene demokratische Legitimität durch Direktwahl, was wiederum den Einfluss des Parteienwettbewerbs in den Parlamenten reduziert.

Aus diesen Gründen lassen sich die politischen Prozesse im amerikanischen Bundesstaat als sehr lose miteinander verkoppelte Verhandlungssysteme interpretieren. Bedingt durch die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative bestehen nur schwache, informelle Verbindungen zwischen den verhandlungsdemokratischen Prozeduren der Gesetzgebung und den intergouvernementalen Beziehungen in der Exekutive. Gleichermaßen schwach sind die Verbindungen zwischen den Verhandlungssystemen der Regierungen und jenen der Spezialisten in Verwaltungen. Diese Fragmentierung des politischen Systems behindert die Durchsetzung genereller Dezentralisierungsforderungen gegen die Expansion der Bundespolitik, die trotz verschiedener Programme zur Erneuerung des Föderalismus („new federalism“) seit der Präsidentschaft Nixons nur inkrementelle Veränderungen bewirkten (Conlan 1998; Kincaid 2001). Da gleichzeitig der kooperative Föderalismus durch informelle Verhandlungsprozesse und Politiknetzwerke konstituiert wird, lässt er den Einzelstaaten genügend Raum für eigene Politikinnovationen, die durch Konkurrenz zwischen den Regierungen gefördert wird (Kern 2000). Zunehmende bundesstaatliche Regulierungen und ungleiche Ressourcenverteilungen zwischen Einzelstaaten engen allerdings diese Spielräume ein.

Die Wirkungen des lose gekoppelten Vereinigungsföderalismus der USA auf die Qualität der demokratischen Legitimation lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Anders als im kanadischen Exekutivföderalismus sind die Verflechtungsstrukturen im amerikanischen Bundesstaat nicht der politischen Kontrolle durch Parlamente entzogen. Dafür sorgen die verhandlungsdemokratischen Verfahren zwischen Exekutive und Parlament im Bund und in den Einzelstaaten. Die Parlamentarier haben ein ausgeprägtes Interesse an der Transparenz politischer Prozesse und der Kontrolle der Regierung und Verwaltung, weil sie von lokalen Wählerschaften und ihrer Klientel abhängig sind. Dies erklärt die vergleichsweise hohe Lernfähigkeit der amerikanischen Politik.
- Weniger positiv ist die Bewertung im Hinblick auf die Machtbegrenzung, obwohl dies ein fundamentales Ziel der Gründungsväter der amerikanischen Demokratie war. Der amerikanische Staat ist angesichts seiner institutionellen Strukturen weniger gefährdet, in die „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985) zu geraten als der deutsche Bundesstaat. Die weitgehende Abwesenheit von Parteikonfrontationen in den Verhandlungssystemen sichert die Entscheidungsfähigkeit (Mayhew 1991). Die zahlreichen Vetospieler blockieren

sich nicht wechselseitig, sondern finden in Verhandlungen und durch Tauschgeschäfte regelmäßig zu einer Einigung. Aber die Effektivität dieser Verhandlungen hat die institutionellen Gegengewichte gegen eine Machtkonzentration beim Bund praktisch lahm gelegt.

- Das gravierendste Demokratiedefizit des amerikanischen Bundesstaats liegt darin, dass sowohl die eigentümliche Form einer informellen Verhandlungsdemokratie wie der lose gekoppelte Föderalismus keine Chancengleichheit in der Vermittlung von Interessen gewährleistet. Innerhalb der Ebenen des Staates begünstigen die Repräsentation in den Parlamenten sowie die Strukturen der organisierten Interessenvermittlung eine gesellschaftliche Elite. In den Beziehungen zwischen den Ebenen werden nach der amerikanischen Variante des kooperativen Föderalismus alle Gebiete formal gleich behandelt, obwohl sie faktisch ungleich sind. Diese Ungleichheit resultiert aus institutionellen Strukturen (Wahlverfahren, Bundesstaatsstruktur), ihre Rechtfertigung und damit Verfestigung beruhen auf den beiden konkurrierenden Demokratiekonzeptionen, welche die Entwicklung des amerikanischen Staates prägten (Kincaid 2002): Die individualistische Konzeption postuliert individuelle Selbstbestimmung, sie impliziert damit aber zugleich die Privilegierung von wirtschaftlich Leistungsfähigen in der Gesellschaft wie in der Politik. Die kommunitaristische Konzeption setzt auf die Selbsthilfe dezentraler Gemeinschaften, deren Ungleichheit nicht als Problem artikuliert wird.¹³

Das in zweifacher Weise lose gekoppelte amerikanische Regierungssystem ist also wenig blockadeanfällig und lässt grundsätzlich Lernprozesse zu. Aber da die vertikalen und horizontalen Verhandlungssysteme keine institutionelle Basis haben, sondern sich vielmehr aus sektorspezifischen Politiknetzen zusammensetzen, bieten sie keine hinreichende Gewähr für politische Gleichheit. Politiklernen ergibt sich daher aus Reaktionen gegenüber Sonderinteressen in einem elitären System bzw. aus der kaum steuerbaren Konkurrenz der lose verkoppelten Verhandlungssysteme in Politiknetzen, die untereinander schwer zu koordinieren sind. Die Funktionsweise eines solchen politischen Systems setzt voraus, dass keine fundamentalen Konflikte über Rechte oder Ressourcenverteilungen zwischen Regionen zu bewältigen sind. Denn diese könnten nicht ohne weiteres in Verhandlungen über spezifische „issues“ kleingearbeitet werden, sondern würden den Bestand der Verhandlungsverfahren dauernd gefährden.

3.5 Differenzierungsföderalismus und Verhandlungssysteme im Schatten direkter Demokratie – Schweiz

Mit dem schweizerischen Regierungssystem liegt der soeben angesprochene Fall eines regional differenzierten Bundesstaats vor, der mit einer Verhandlungsdemokratie verbunden ist. Diese Kombination ergibt sich aus den Eigentümlichkeiten der Verfassung, die eine „halb-direkte“ Demokratie etablierte (Linder 1999), sowie aus historisch gewachsenen Regeln politischer Konfliktbeilegung in einem kleinen Land. Ihre Grundlage findet die Verhandlungsdemokratie in einem gewaltenteiligen Regierungssystem, den Proporzregeln bei der Regierungsbildung, dem Zwei-Kammer-System der Legislative sowie den Anhörungsverfahren („Vernehmlassung“) vor Erlass von Gesetzen (Linder 1999). Die Institutionenordnung sowohl innerhalb des Bundes und der Kantone wie zwischen ihnen ist extrem fragmentiert

¹³ Dass es in den USA nicht zu einer Ausweitung des Staatssektors und des Wohlfahrtsstaats kam, liegt nach meiner Vermutung weniger an den Vetopositionen im Föderalismus, sondern an der Tatsache, dass die in der amerikanischen Politik überrepräsentierte Oberschicht sowie die dominierenden Ideologien dies verhinderten.

(oder pluralistisch, so: Neidhart 2002). Die Regierung (Bundesrat) wird zwar formal durch das Parlament gewählt, aber sie ist von parteipolitischen Mehrheiten unabhängig, da sie nach einer festen Proporzregel (der sogenannten „Zauberformel“) zusammengesetzt ist und nicht abgewählt werden kann. Die Parteien und der Parteienwettbewerb sind schwach, das Parteiensystem regionalisiert und desintegriert, was zu einer starken Personalisierung der Politik führt. Die beiden Parlamentskammern, der Nationalrat und der Ständerat, sind gleichberechtigt an der Gesetzgebung beteiligt. Vor dem Erlass von Gesetzen werden alle relevanten Interessenorganisationen in einem förmlichen Verfahren angehört und gewinnen so faktisch erhebliche Macht im politischen Prozess. Politische Entscheidungen resultieren daher aus Verhandlungen, in denen die erforderlichen Mehrheiten in Parlamenten sowie Unterstützung durch gesellschaftliche Gruppen gesucht werden.

Der schweizerische Föderalismus wurde nach dem Vorbild des US-amerikanischen Bundesstaats gegründet, unterscheidet sich aber in wichtigen Aspekten von diesem. Einerseits dient der Föderalismus dem Zusammenhalt einer kulturell gespaltenen Gesellschaft, in der auch heute noch die Sprachgrenzen politisch bedeutsam sind (während der Einfluss der konfessionellen Unterschiede auf politische Einstellungen inzwischen gering ist). Die Autonomie der Kantone hat deshalb einen hohen Rang, der nicht nur durch die Verfassung, sondern auch durch gesellschaftliche Strukturen verankert ist. Kompetenzverlagerungen auf den Bund sind schwierig, weil sie eine Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung erfordern, in der die Stimmenmehrheit nicht nur im Bundesgebiet, sondern auch in mehr als der Hälfte der Kantone erreicht werden muss. Andererseits besteht in der kleinen Schweiz mehr als in den USA die Notwendigkeit zur Koordination dezentraler Politik. Das Dilemma von Differenzierung und Vereinigung wurde dadurch gelöst, dass die Kantone zwar in ihren weitreichenden Kompetenzbereichen formal autonom, gleichwohl die Ebenen des Bundesstaats durch Repräsentations- und Kooperationsregeln institutionell relativ stark verflochten sind. Die Interessen der Kantone werden vom direkt gewählten Ständerat in die Bundespolitik vermittelt. Seine Mitglieder üben kein imperatives Mandat aus, sie können sich aber anders als die amerikanischen Senatoren nicht von ihren regionalen Bindungen lösen. Um die kulturellen Besonderheiten der Kantone in der Bundespolitik zu repräsentieren, spielt bei der Vergabe von Ämtern die Kantonzugehörigkeit nicht nur der Abgeordneten beider Parlamentskammern, sondern auch der Regierungsmitglieder eine wichtige Rolle. Neben dieser Variante der Institutionalisierung von Ebenenverflechtung sind auch im Vernehmlassungsverfahren die Kantone beteiligt und werden dadurch zu Verhandlungspartnern im Gesetzgebungsprozess. Die institutionelle Politikverflechtung wird durch die Konferenz der Kantonspräsidenten (seit 1993), die (seit längerem bestehenden) Fachministerkonferenzen sowie durch vertragliche Vereinbarungen (Konkordate) intensiviert. Die Kopplung zwischen den Ebenen des Bundesstaats ist somit in der Schweiz stärker als in den USA, sie ist allerdings auch flexibler als im deutschen Bundesstaat.

Man könnte nun vermuten, dass die lose Kopplung zwischen Parlament und Regierung in Verbindung mit einer relativ engen Kopplung der Bundes- und Kantonspolitik noch mehr die Exekutive stärkt, als dies in Kanada oder in Deutschland der Fall ist, wo diese zumindest der Parlamentsmehrheit verantwortlich ist. In jedem Fall könnte man noch mächtigere Elitenkartelle vermuten als in den USA. Tatsächlich ist dies in der Schweiz nicht der Fall. Dagegen wirkt zum einen der Zwang zur Berücksichtigung von Interessen in der pluralistischen, regional differenzierten Gesellschaft. Eine informelle Praxis der Konsultation und Kooperation kompensiert Ungleichgewichte in der Repräsentation von Kantonen (Neidhart 2002: 323), die zurecht kritisiert werden (Linder 1999: 179-183). Zum anderen erzeugen Verfahren der direkten Demokratie, welche die repräsentative Demokratie ergänzen, ein Gegengewicht gegen die etablierten Institutionen. Mittels Referenden können Minderheiten mit einem Veto gegen

Gesetze oder Verwaltungsentscheidungen drohen. Diese Drohung motiviert die Akteure in Regierung und Parlament zu Verhandlungen, die allerdings nicht in geschlossenen Elitenetzwerken stattfinden können, sondern möglichst alle „referendumsfähigen“ Gruppen in Staat und Gesellschaft einschließen müssen. Es ist also die majoritäre Direktdemokratie, welche die eigentümliche schweizerische Verhandlungsdemokratie erzeugt (Neidhart 1970). Eigentümlich ist diese deswegen, weil sie einerseits erhebliche Einigungszwänge in einer pluralistischen Gesellschaft und in einem regional differenzierten Bundesstaat bewirkt, andererseits aber Verhandlungen in kleinen Gruppen und fachspezifischen Politiknetzwerken verhindert. In Verbindung mit der Differenzierung des politischen Systems wurde „die ‚Referendumsdemokratie‘ zum Garanten einer komplexen, von Checks und Balances geprägten Machtverteilung ..., welche die Oligarchisierung der Entscheidungsprozesse erschwerte und dadurch jede Modernisierungspolitik an ihre Sozialverträglichkeit band“ (Schaffner, 1998: 225).

Angesichts der gesellschaftlichen Konfliktlinien, welche die schweizerische Demokratie belasten, erweist sich die Kombination aus Verhandlungsdemokratie, kooperativem Föderalismus und direkter Demokratie, die in loser Kopplung verbunden sind (Armingeon 2000: 113), als Erfolgsmodell. Damit soll kein Idealbild einer Demokratie gezeichnet werden, jedoch ist festzustellen, dass die Konfiguration des schweizerischen Bundesstaats am weitestgehenden die Kriterien demokratischer Legitimation erfüllt.

- In Verbindung mit starken politischen Rechten des Volkes bewirkt der Föderalismus in der Schweiz eine wirksame Machtbegrenzung. Entscheidend ist dabei, dass alle Kompetenzzentralisierungen durch einen die Verfassung ändernden Volksentscheid bewilligt werden müssen.
- Die Referendumsdemokratie privilegiert mehr als eine repräsentative Demokratie Minderheiten. In Verfahren der Verfassungsänderung sind die kleinen, konservativen Kantone im Vorteil, in sonstigen Referenden kleine, gut organisierte und finanzkräftige Gruppen. Aber diese Privilegierung begünstigt nur Vetopositionen, sie ermöglicht keine Durchsetzung von Sonderinteressen. Darüber hinaus ist zu bemerken, dass der schweizerische Föderalismus keine Region oder Kulturgemeinschaft als solche bevorzugt, sondern von ihrer grundsätzlichen Gleichberechtigung ausgeht. Und die politischen Rechte der Individuen werden in keiner Weise durch ihre Zugehörigkeit zu einer Gruppe definiert.
- Das schweizerische Regierungssystem kann im Hinblick auf die Interessenvermittlung als weithin offen und relativ fair betrachtet werden. Vielfach werden die hohen Entscheidungskosten und der geringe Innovationsgrad der Entscheidungen kritisiert. Empirische Untersuchungen können letzteres aber nicht bestätigen. Die Möglichkeit eines Referendums zwingt die politischen Akteure, ihre Politik den Interessen der Bürgerschaft anzupassen, und veranlasst eine relativ intensive öffentliche Kommunikation über politische Angelegenheiten.

4 Schlussfolgerungen

Die relativ positive Bewertung der Demokratiequalität des schweizerischen Föderalismus könnte als Plädoyer für die direkte Demokratie interpretiert werden. Dies allerdings wäre nicht im Sinne der hier vorgetragenen Argumentation. Hier sollte ja gezeigt werden, dass in Bundesstaaten gerade nicht ein isoliertes Element eines Regierungssystems, sondern die

Konfiguration aus verschiedenen Elementen dessen Qualität bestimmt. Direkte Demokratie ist in der Schweiz wie anderswo konstitutiver Bestandteil einer gewaltenteiligen Verfassungsordnung, in der die praktische Politik in erster Linie von der Ausgestaltung der Institutionen der repräsentativen Demokratie, aber auch von der Existenz intermediärer Organisationen wie Parteien und Verbänden bestimmt wird.

Betrachten wir die schweizerische Demokratie im Vergleich mit den anderen drei Staaten, so drängt sich eine andere Schlussfolgerung auf: Die Stabilisierung eines dezentralen Föderalismus, welcher regionale Ungleichheiten zwischen Teilgebieten überwinden, Zentralisierungstendenzen eindämmen und trotz ausgeprägter intergouvernementaler Verflechtungsstrukturen die Verselbständigung der Exekutive verhindern konnte, ist auf die Demokratisierung des politischen Systems durch eine Kombination aus repräsentativen Institutionen und direktdemokratischen Elementen auf allen Ebenen zurückzuführen. In den anderen Staaten hat die Entwicklung des Bundesstaats eher Demokratieprobleme hervorgerufen, entweder wegen der engen Kopplung inkompatibler Regelsysteme oder wegen der Entkopplung intergouvernementaler Verhandlungssysteme, in denen sich elitäre Netzwerke verselbständigten. In der Schweiz bilden Verhandlungsdemokratie und Föderalismus eine lose gekoppelte Konfiguration. Die direkte Demokratie erzeugt dabei ein relatives Machtgleichgewicht, weil es Minderheiten Vetopotentiale gewährt. Ausschlaggebend für die Funktionsweise dieses Systems sind aber nicht direktdemokratische Verfahren an sich, sondern institutionalisierte Verhandlungssysteme, die wegen der Vetodrohungen referendumsfähiger Gruppen inklusiv angelegt sein müssen.

Hieraus sowie aus der Kritik an normativen Theorien folgt, dass eine Föderalisierung keine geeignete Leitidee für Demokratiereform darstellt. Die Verwirklichung von Föderalismus, in welcher Form auch immer, wirft vielmehr Herausforderungen an eine Demokratisierung des politischen Systems auf. Mit anderen Worten: Bevor man Entflechtung, Dezentralisierung und regionale Identität fordert, muss man Möglichkeiten einer Stärkung der demokratischen Institutionen auf den einzelnen Ebenen des Bundesstaats unter den Bedingungen hoher Interdependenz zwischen den Ebenen eruieren. Die bisherigen Überlegungen sollten dabei verständlich machen, dass erweiterte Kompetenzen von Parlamenten oder die Direktwahl des Regierungschefs dem ebensowenig genügen wie die Einführung direktdemokratischer Verfahren. Reformen müssen sich auf Konfigurationen von Verfassungselementen erstrecken, deren Zusammenspiel höchst komplex ist.

Eine Verfassungspolitik, die der Verbesserung der Demokratiequalität dient, muss für konkrete Bundesstaaten entwickelt werden. Modelle bieten die existierenden Staaten nicht, generell können aber aus dem Vergleich folgende Leitlinien gewonnen werden. Ihnen zu folgen bedeutet, vorrangig die Lernfähigkeit und damit Responsivität von Institutionen durch Mehrheitsregeln und Wettbewerb zu stärken, aber zugleich enge Kopplungen zwischen kompetitiven Elementen und den föderativen Verhandlungssystemen zu vermeiden. Ferner müssen Macht begrenzende Strukturen stabilisiert und Bedingungen für Chancengleichheit gestärkt werden. Dabei sind vier Varianten des demokratischen Lernens denkbar, die durch institutionelle Kombinationen von Föderalismus und Demokratie verwirklicht werden können:

- „Lernen durch voice“: Voice bezeichnet hier die Artikulierung von Protest gegen Entscheidungen in exklusiven intergouvernementalen Verhandlungen oder Netzwerken. Dazu bedarf es zumindest einer Stärkung der Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten der Parlamente auf allen Ebenen eines föderativen Systems, die Protest genauso äußern können wie referendumsfähige Gruppen in der direkten Demokratie. Einsprüche der Parlamente führen allerdings zur Delegitimierung von Regierungen, was nicht im Interesse

von Mehrheitsfraktionen liegt, oder sie bewirken Blockaden, wenn sie ausschließlich ex post erhoben werden. Sie können hingegen Lernprozesse induzieren, wenn sich der Protest auf laufende Verhandlungen richtet. Föderative Verhandlungsprozesse müssen daher durch parallele Beratungen zwischen Parlament und Regierung ergänzt werden, die sich praktisch nur in Parlamentsausschüssen verwirklichen lassen. Diese müssten öffentlich beraten, um eine „Geheimdiplomatie“ zwischen Regierung, Mehrheitsfraktion und Opposition zu vermeiden. Plenardebatten der Parlamente müssten darüber hinaus dazu dienen, über Angelegenheiten der Mehrebenenpolitik die öffentliche Meinungsbildung anzustoßen.

- „Lernen durch transversale Diskurse“: Das wichtigste Element einer Demokratisierung des Föderalismus dürfte der Einbau offener, d.h. sowohl für alle gesellschaftliche Interessen zugänglicher wie öffentlich tagender Gremien an der Schnittstelle zwischen dem demokratischen Regierungssystem und den föderativen Verhandlungssystemen sein. Verhandlungsprozesse „im Schatten“ der mehrheitsdemokratischen Entscheidungen könnten dazu beitragen, die Repräsentanten sektoraler und territorialer Interessen zur Orientierung an gemeinsamen Zielen zu veranlassen und Einigungsspielräume auszuloten, ohne dass die Beteiligten einem Einigungszwang oder engen Verhandlungsmandaten unterliegen. Die Spielräume für Verhandlungslösungen könnten dann in den Organen, die Verhandlungsmandate bestimmen und Verhandlungsprozesse kontrollieren (insbesondere in Parlamenten), berücksichtigt werden. Das schweizerische Vernehmlassungsverfahren kann hier als Vorbild dienen. Verwiesen sei hier auch auf Gerhard Lehmbrechts Vorschlag, Gesetzgebungskommissionen nach dem schwedischen Vorbild einzusetzen (Lehmbrecht 2000: 199). Transversale Diskurse lassen sich auch zwischen Parlamenten denken, etwa durch gemeinsame Tagungen von Ausschüssen von Parlamenten unterschiedlicher Ebenen.¹⁴
- „Lernen durch opting out“: Wie das kanadische Beispiel zeigt, können föderative Systeme ihre Handlungsfähigkeit auch bei gravierenden Konflikten erhalten, wenn sie dissentierenden Gebietskörperschaften opting-out-Rechte gewähren. Durch sie können Macht beschränkende Formen der Dezentralisierung und Autonomie gegen Unitarisierungs- und Verflechtungstendenzen gesichert werden. Allerdings kommt es nur dann nicht zu dauerhaften Spaltungen, wenn stabile Verhandlungsbeziehungen zwischen den Gliedern eines Bundesstaats erhalten bleiben und wenn zumindest bilaterale Schlichtungsverfahren zwischen dem Bund und dem betreffenden Gliedstaat vorgeschrieben werden. Opting-out-Klauseln bieten sich daher vor allem in Verbindung mit institutionalisierten Verhandlungssystemen an, weil sie deren feste Kopplung abschwächen, die Institutionalisierung aber keine Entkopplung zulässt (vgl. dazu auch Goetz 1995; Scharpf 1999; Schultze 2000).
- „Lernen im fairen Wettbewerb“: Demokratisierung des Föderalismus durch Auflösung fester Kopplungen kann auch durch mehr Wettbewerb der dezentralen Gebietskörperschaften erreicht werden. Damit meine ich nicht den Wettbewerb um wirtschaftliche Ressourcen, sondern den Wettbewerb um Zustimmung bei der Wählerschaft durch Vergleiche von Politikzielen und Ergebnissen („benchmarking“). Ein solcher Politikwettbewerb kann Politikinnovationen anstoßen, Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen motivieren, öf-

¹⁴ In EU-Ausschüssen nationaler Parlamente werden in der Regel Mitglieder des Europa-Parlaments beteiligt, allerdings nur Vertreter des eigenen Landes. Im deutschen Bundesstaat gibt es (sieht man von der wenig bedeutsamen Konferenz der Parlamentspräsidenten ab) keine vergleichbare Parlamentszusammenarbeit, wenngleich sie sich angesichts der realen Aufgabenverflechtungen geradezu anbieten würde (Thaysen 2002).

fentliche Aufmerksamkeit für Politik hervorrufen sowie Transparenz im Innern wie zwischen den Gebietskörperschaften erhöhen. Er kann zugleich auf Standards ausgerichtet werden, die von der zentralen Regierung mit dem Ziel der Vermeidung externer Effekte vorgegeben werden. Mit den Prinzipien der Demokratie ist der föderale Wettbewerb aber nur kompatibel, wenn er nach Regeln der Fairness verläuft. Diese postulieren Rechts- und Chancengleichheit aller Bürgerinnen und Bürger sowie die Chancengleichheit und Solidarität zwischen Regionen und Gruppen. Grundregel eines demokratischen Bundesstaats ist die Anerkennung der Menschen wie der den Staat konstituierenden Gebiets-einheiten als gleichberechtigt (Offe 2002).

Der Föderalismus stellt ein Verfassungsprinzip dar, das für die künftige Gestaltung nationaler Regierungssysteme an Bedeutung gewinnen dürfte und das auch für die europäische Verfassung leitend sein wird. Aber man darf nicht glauben, dass mit der Differenzierung der Ebenen eines politischen Systems, mit der vertikalen Gewaltenteilung, mit der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips und mit Sonderrechten für regionale Bevölkerungsgruppen die Demokratisierung gefördert würde. Demokratiereform durch Föderalismus erfordert vielmehr die Beantwortung der Frage: Welche Form der Demokratie soll durch welchen Föderalismus verwirklicht werden? Die Verfassungskonfigurationen der vier Bundesstaaten, die ich in diesem Artikel kurz betrachtet habe, sind Ergebnis einer längeren Geschichte, in der die zum Teil widersprüchlichen Elemente in der Praxis aufeinander angepasst wurden. Eine Theorie, welche die Ausbildung dieser Konfigurationen leiten konnte, gab es nicht und sie gibt es auch heute noch nicht. Aus dem Vergleich unterschiedlicher Kombinationen von bundesstaatlichen und demokratischen Systemen können wir aber Erkenntnisse über deren Funktionslogik sowie ihre Vor- und Nachteile gewinnen, aus denen Anregungen für eine Reformpolitik in Deutschland wie in Europa gewonnen werden können.

Literaturverzeichnis:

- Armingeon, Klaus (2002): Verbändesysteme und Föderalismus. Eine vergleichende Analyse, in: Benz, Arthur, Gerhard Lehmbuch (Hg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS-Sonderheft 32/2001, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 235-271.
- Abromeit, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie, Opladen: Leske + Budrich.
- Althusius, Johannes (1614/1995): *Politica, an abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, herausgegeben und übersetzt von Frederick S. Carney, Indianapolis: Liberty Fund (Erste Veröffentlichung 1603, 2. überarb. Aufl.: 1614).
- Armingeon, Klaus (2000): Swiss federalism in comparative perspective, in: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hrsg.), *Federalism and Political Performance*. London, New York, 112-129.
- Bakvis, Herman, Grace Skogstad (2002): Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy, in: Herman Bakvis, Grace Skogstad (Hrsg.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills/Ontario: Oxford University Press, 3-39.
- Bednar, Jenna, Eskridge, William N., Ferejohn, John, (2001): A Political Theory of Federalism, in: John Ferejohn, Jack Rakove, Jonathan Riley (Hrsg.), *Constitutional Culture and Democratic Rules*, Cambridge/Mass.: Cambridge Univ. Press.

- Benz, Arthur (1998): Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Struktur dynamik im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 39 (3), S. 558-589.
- Benz, Arthur (2000): Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Raimund Werle, Uwe Schimank (Hrsg.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a.M., New York: Campus, 99-126.
- Benz, Arthur (2002): Der deutsche Bundesstaat im Spannungsfeld von EU, Bund und Ländern, in: Christoph Hüttig, Frank Nägele (Hrsg.), Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus, Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum, 11-23.
- Benz, Arthur (2003): Compounded Representation in EU Multilevel Governance, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Linking EU and national governance, Oxford: Oxford University Press (im Druck).
- Bermann, George A. (1994): Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, in: Columbia Law Review 94, 331-456.
- Bermeo, Nancy (2002): The Import of Institutions, in: Journal of Democracy 13 (2), 96-110.
- Bertelsmann-Stiftung (2000): Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Reformfähigkeit im deutschen Föderalismus, Kommission "Verfassungsreform und Regierungsfähigkeit; Gütersloh: Bertelsmann.
- Bothe, Michael (1994): Föderalismus - ein Konzept im geschichtlichen Wandel, in: Tilman Evers (Hrsg.), Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden: Nomos, 19-31.
- Burgess, Michael (2001): Federalism and European Union: Building of Europe, 1950-2000, London: Routledge.
- Conlan, Timothy (1998): From New Federalism to Devolution. Twenty Years of Intergovernmental Reform, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Dahl, Robert A., Edward Tufte (1973): Size and Democracy, Stanford: Stanford University Press.
- Elazar, Daniel, 1995: Althusius' Grand Design for a Federal Commonwealth, in: Johannes Althusius, *Politica*, herausgegeben und übersetzt von Frederick S. Carney, Indianapolis, xxxv-xlvi.
- Fiorina, Morris (1996): Divided Government, New York u.a.: Macmillan (2. Aufl.).
- Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenbund zur Europäischen Union. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Frenkel, Max (1984): Föderalismus und Bundesstaat, Band 1: Föderalismus, Bern: Lang.
- Fürst, Dietrich, Hesse, Joachim Jens, Richter, Hartmut (1984): Stadt und Staat, Baden-Baden: Nomos.
- Goetz, Klaus H (1995): Kooperation und Verflechtung im Bundesstaat, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Der kooperative Staat, Krisenbewältigung durch Verhandlungen?, Baden-Baden: Nomos, 145-160.
- Grande, Edgar (2002): Parteiensystem und Föderalismus, in: Arthur Benz, Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (PVS-Sonderheft 32), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 179-212.
- Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John (1788/1994): Die Federalist-Artikel, hrsg. von Angela Adams und Willi Paul Adams, Paderborn: Schöningh (Erstveröffentlichung 1788).
- Hesse, Joachim Jens, Thomas Ellwein (1992): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Opladen: Westdeutscher Verlag (7. Aufl.).
- Hesse, Konrad (1962): Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: C.F. Müller.
- Höffe, Ottfried (2000): Demokratie in der Globalisierung, München: Beck (2. Aufl.).

- Hough, Daniel, Charlie Jeffery (2002): Regionalwahlen in Mehr-Ebene-Systemen, in: Thomas Conzelmann, Michèle Knodt (Hrsg.), Regionales Europa, Europäisierte Regionen, Frankfurt a.M., New York: Campus, 213-237.
- Howard, Dick (2001): Die Grundlegung der amerikanischen Demokratie, Frankfurt: Suhrkamp.
- Hueglin, Thomas O. (1991): Sozialer Föderalismus, Berlin: de Gruyter.
- Jeffery, Charlie (1999): Party Politics and Territorial Representation in the Federal Republic of Germany, in: West European Politics 22, 130-166.
- Katzenstein, Peter J. (1987), Policy and politics in West Germany. The growth of a semisovereign state, Philadelphia.
- Kern, Kristine (2000): Diffusion von Politikinnovationen, Opladen: Leske + Budrich
- Kilper, Heiderose, Lhotta, Roland (1996): Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag (2. Aufl.).
- Kincaid, John (2001): The American Devolution Derby: The Devolution Turtle vs the Centralization Rabbit, in: Franz Gress, Jackson Jones (Hrsg.), Reforming Governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany, Frankfurt, New York: Campus/Palgrave, 86-134.
- Kincaid, John (2002): Federalism in the U.S.: A Continual Tension Between Persons and Places, in: Arthur Benz, Gerhard Lehbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (PVS-Sonderheft 32), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 134-156.
- Laufer, Heinz, Münch, Ursula (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske und Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard (1967): Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen: Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard (1997): Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2, 19-41.
- Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (3. erw. Aufl.).
- Lehmbruch, Gerhard (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Kontinuität und Wandel, in: Arthur Benz, Gerhard Lehbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (PVS-Sonderheft 32), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53-110.
- Leonardi, Uwe, (2002): Parteien im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Scharniere zwischen Staat und Politik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 180-195.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven, London: Yale University Press.
- Linder, Wolf (1999): Schweizerische Demokratie. Institutionen- Prozesse - Perspektiven, Bern: Haupt.
- Linz, Juan (1999): Democracy, Multinationalism and Federalism, in: Wolfgang Merkel, Andreas Busch (Hrsg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt: Suhrkamp, 382-401.
- Lord, Christopher (1998): Democracy in the European Union, Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Mayhew, David R. (1991): Divided We Govern: Party Control, Law Making and Investigations, 1946-1990, New Haven u.a.: Yale University Press.
- McKay, David (2001): Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience, Oxford: Oxford University Press.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, (1748/1951): Vom Geist der Gesetze, hrsg. von Ernst Forsthoff, Tübingen: Mohr.

- Naßmacher, Hiltraud, Naßmacher, Karl-Heinz, (1999): Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen: Leske + Budrich.
- Neidhart, Leonhard (1970): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern: Francke.
- Neidhart, Leonhard (2002): Das politische System der Schweiz. Fundamente und Institutionen, Zürich: NZZ Verlag.
- Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jonavich.
- Obinger, Herbert (2002): Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung: Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 43 (2), S. 235-271.
- Offe, Claus (2002): Political Liberalism, Group Rights, and the Politics of Fear and Trust, Berlin (Manuskript unveröffentlicht).
- Otnad, Adrian, Edith Linnartz (1997): Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt/ New York: Campus.
- Painter, Martin (1991): Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis, in: Canadian Journal of Political Science 24, 269-288.
- Renzsch, Wolfgang (2000): Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland, in: Everhard Holtmann, Helmut Voelzkow (Hrsg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53-78.
- Schaffner, Martin (1998): Direkte Demokratie. 'Alles für das Volk – alles durch das Volk', in: Manfred Hettling u.a., Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 198-226,
- Scharpf, Fritz W. (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz: Konstanzer Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? in: Karl Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft, Bad Homburg: Frankfurter Institut, 23-36.
- Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd, Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor.
- Schmidt, Manfred (1996), Germany: The Grand Coalition State, in: Joseph M. Colomber (Hrsg.), Political Institutions in Europe, London, 62-98.
- Schmidt, Manfred (2000): Demokratietheorie, Opladen: Leske + Budrich (3. Aufl.).
- Schmidt, Manfred G. (2000a): Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Edgar Grande, Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die Europäische Union? Regieren im Europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden: Nomos, 33-58.
- Schmitter, Philippe C. (2000): How to democratize the European Union ... and why bother?, Lanham/Md.: Rowman & Littlefield.
- Schultze, Rainer-Olaf (1999): Föderalismusreform: Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik 46, 173-194.
- Schultze, Rainer-Olaf (2000): Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für die Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31, 681-698.

- Simeon, Richard, David Cameron (2002): Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron If There Ever Was One, in: Herman Bakvis, Grace Skogstad (Hrsg.), Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy, Don Mills/Ontario: Oxford University Press, 278-295.
- Spencer, Philip, Howard Wollman (2002): Nationalism: A Critical Introduction, London: Sage.
- Stepan, Alfred (1999): Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model, in: Journal of Democracy 10, 19-34.
- Thaysen, Uwe (2002): »Präsidentinnen und Präsidenten wehren sich gegen einen weiteren Substanzverlust«, in: Das Parlament, Nr. 27/28, 8./15. Juli 2002, S. 9.
- Thoeni, Erich (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden: Nomos.
- Tsebelis, George (2002): Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton: Princeton University Press.
- Wagschal, Uwe, Hans Rentsch (2002): Der Preis des Föderalismus, Zürich: Orell Füssli.
- Walker, David B (1995): The Rebirth of Federalism. Slouching toward Washington, New Jersey: Chatham House (2. Aufl.).
- Waschkuhn, Arno, 1995: Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Watts, Ronald, 1999: Comparing Federal Systems, Kingston (2. Aufl.).
- Watts, Ronald, 1999a: German Federalism in Comparative Perspective, in: Charlie Jeffery (Hrsg.), Recasting German Federalism, London, New York, 265-284.
- Watts, Ronald, 2002: Federal Evolution: The Canadian Experience, in: Arthur Benz, Gerhard Lehbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (PVS-Sonderheft 32), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 157-176.
- Weingast, Barry R., 1995: The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, in: Journal of Law, Economics, and Organization 11 (1): 1-31.

Liste der polis-Hefte ab 1999

- 42/1999** **Jörg Bogumil (Hrsg.)**
Modernisierung der Landesverwaltungen
- 43/1999** **Martin List**
Außenpolitik der USA
- 44/1999** **Susanne Lütz**
Vom koordinierten zum marktorientierten Kapitalismus? Der deutsche Finanzsektor im Umbruch.
- 45/2000** **Martin List**
Groß-Theorien der internationalen Politik im Wechselgespräch und ein konstruktivistischer Blick auf die internationale Gemeinschaft
- 46/2000** **Roland Czada**
Dimensionen der Verhandlungsdemokratie
Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung.
- 47/2000** **Rainer Eising**
Assoziative Demokratie in der Europäischen Union?
- 48/2000** **Katrin Auel/Arthur Benz/Thomas Esslinger**
Democratic Governance in the EU. The Case of Regional Polity
- 49/2000** **Georg Simonis u.a.**
Politik und Technik - vier Studien zum Wandel von Staatlichkeit
- 50/2001** **Dr. Rainer Eising**
Strategic action and policy learning in embedded negotiations: the liberalization of the EU electricity supply industry
- 51/2001** **PD Dr. Frank Marcinkowski**
Kommunales Wahlverhalten zwischen Eigengesetzlichkeit und Bundestrend. Eine Fallstudie aus Nordrhein-Westfalen
- 52/2001** **Stephan Bröchler/Helmut Elbers**
Hochschulabsolventen als Mitarbeiter des Parlaments: Politikberater oder Bürohilfskräfte? Ergebnisse einer internetgestützten Befragung der persönlichen wissenschaftlichen Mitarbeiter der Abgeordneten des Deutschen Bundestages.
- 53/2001** **Nathalie Strohm**
Why Germany does not (yet?) have a Nolan Committee
- 54/2002** **Jörg Bogumil**
Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland
- 55/2002** **Jörg Bogumil/Lars Holtkamp**
Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie.
- 56/2002** **Maria Behrens**
Internationale Technologiepolitik. Politische Gestaltungschancen und -probleme neuer Technologien im internationalen