

## **Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie**

**Arthur Benz**

**Zusammenfassung:** Politische Systeme im nationalen und internationalen Kontext werden zunehmend nach Prinzipien des Föderalismus organisiert. Nach wie vor ungeklärt ist aber, wie sich dies auf die Demokratie auswirkt. Während Föderalismusforscher überwiegend annehmen, dass sich beide Formen wechselseitig unterstützen, diskutiert man in der Demokratieforschung die negativen Folgen von Ebenendifferenzierung und -verflechtung. In dem vorliegenden Artikel wird eine analytische Perspektive vorgestellt, die zur Klärung dieser wichtigen Problematik durch vergleichende Forschung beitragen soll.

**Schlagwörter:** Föderalismus · Demokratie · Politikverflechtung · Demokratische Legitimation

**Abstract:** Over the last decades, federalism became increasingly relevant in national or international political systems. However, scholars still dispute the consequences of federal organisations on democracy. In research on federalism, both forms are said to be congruent, and mutually support each other. In contrast, research on democracy focuses on the negative effects of multilevel structures and interlocking politics. This article outlines an analytical perspective that should contribute to the clarification of this relevant issue in comparative research.

**Keywords:** Federalism · Democracy · Joint Decision-making · Democratic Legitimacy

## 1. Kompatibilität oder Konflikt zwischen Föderalismus und Demokratie?

Ob und wie in föderativen Systemen demokratisch regiert werden kann, ist eine zentrale Frage der Politikwissenschaft. Der Strukturwandel von Staatlichkeit zeigt sich in erster Linie in interdependenten Prozessen der Internationalisierung und der Regionalisierung, die Mehrebenenstrukturen des Regierens fördern (Marks et al. 2008). Diese Entwicklung bestätigt Daniel Elazars These, der zufolge wir eine „worldwide federalist revolution“ erleben (Elazar 1987: 109), wenn wir unter Föderalismus zunächst – stark vereinfacht – die Aufteilung von Staatsgewalt auf sich überlagernde territoriale Einheiten verstehen. Damit verbunden ist ein Strukturwandel der Demokratie. Über dessen Konsequenzen und über das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie gibt es aber divergierende Meinungen.

Nach einer Auffassung sind Föderalismus und Demokratie kongruente Prinzipien der Staatsorganisation, die sich wechselseitig unterstützen. So schrieb Ronald Watts am Ende seiner vergleichenden Studie: „(...) liberal-democratic values are a precondition for an effective federal political system that depends upon the respect for constitutional norms and the rule of law, respect for regional minorities, and a spirit of tolerance and compromise. Federalism, in turn, on balance enhances liberal-democratic values by ensuring democratic legitimacy of both the federal and the constituent unit governments, each directly elected by and accountable to its own electorate, and by checking autocracy through the dispersal of legitimate power among multiple centres of decision making within the polity“ (Watts 2008: 192). Ähnliche Einschätzungen finden sich auch in anderen wissenschaftlichen Beiträgen sowie in politischen Diskussionen. Föderalismus funktioniert demnach nur in demokratischen Systemen, ansonsten ist er instabil (Bednar 2009; Filippov et al. 2004). Regieren wiederum soll in einer föderativen Ordnung demokratischer sein als in einem unitarischen politischen System.

Aus einem anderen Blickwinkel erscheinen Föderalismus und Demokratie als schwerlich zu vereinbaren. Die Aufteilung von Kompetenzen auf Ebenen führt zur Politikverflechtung, weil zentrale Entscheidungen die Interessen dezentraler Einheiten betreffen und dezentrale Entscheidungen externe Effekte verursachen, die koordiniert werden müssen. Föderalismus bedeutet damit vertikale Gewaltenteilung, aber auch Gewaltenschränkung (*shared rule*), meistens in Form intergouvernementaler Beziehungen zwischen Exekutiven. Diese stehen aber offensichtlich im Widerspruch zu grundlegenden Prinzipien der Demokratie (Simeon/Cameron 2002; Whitaker 1983), und zwar besonders zu jenen liberalen Prinzipien der individuellen und kollektiven Selbstbestimmung, die Ronald Watts im Auge hatte. Christoph Möllers brachte die Problematik jüngst wie folgt auf den Punkt: „Das Erfordernis *demokratischer* Verantwortlichkeit gebietet es, dass der Hoheitsträger, der einem Bürger gegenüber eine Entscheidung trifft, für diese Entscheidung bei der Wahl von diesem politisch zur Verantwortung gezogen werden kann. Das Erfordernis *rechtstaatlicher* Verantwortlichkeit gebietet es, dass dieser Bürger sich gegen eine hoheitliche Entscheidung vor Gericht gegenüber ihrem Urheber zur Wehr setzen kann. Die arbeitsteilige Kopplung der Exekutive kann beide Verantwortungszusammenhänge unterbrechen“ (Möllers 2008: 191-192).

Der Widerspruch zwischen diesen Thesen ließe sich leicht auflösen, wenn Föderalismus mit Gewaltentrennung zwischen den Ebenen gleichgesetzt werden könnte. Entspre-

chende Postulate ziehen sich durch verfassungspolitische Diskussionen in Bundesstaaten und in der EU. Sie gleichen aber der Lösung des Gordischen Knotens mit dem Schwert. Das komplexe Durcheinander wäre entwirrt; es wären aber auch notwendige Verbindungen zerschnitten. Gewaltentrennung ist unrealistisch, weil Interdependenzen zwischen aufgeteilten Aufgaben sich nur vermeiden lassen, wenn man alle Kompetenzen zentralisiert, was den Föderalismus auflöst. Dessen Stabilisierung erfordert ein angemessenes Maß an Dezentralisierung, aber in der Tendenz steigt mit jeder Übertragung von Kompetenzen auf kleinere Einheiten der Bedarf für Mehrebenenkoordination, die demokratische Verfahren gefährdet. Die Verbindung von Föderalismus und Demokratie führt somit in Dilemmata (zusammenfassend: DeBardeleben/Hurrelmann 2007).

Diese Dilemmata aufzulösen, stellt eine Herausforderung für die Föderalismus- und Demokratieforschung dar. Beide sind gefordert, den Gordischen Knoten zu entwirren. Um diese Aufgabe zu bewältigen, müssen kompatible Formen des Mehrebenenregierens und der Demokratie gesucht und inkompatible Kombinationen vermieden werden. Die Politikwissenschaft muss dazu hinreichend differenzierte Konzepte anbieten und daraus ableitbare Muster von Föderalismus und Demokratie in vergleichenden Untersuchungen erforschen. Dass dies bisher noch nicht gelungen ist, liegt an konzeptionellen Defiziten. Nach wie vor gehen Föderalismustheorien vielfach von problematischen Demokratieverständnissen aus, und der einschlägigen Demokratieforschung, in der unterschiedliche Maßstäbe demokratischer Legitimation verwendet werden, liegt ein zu enger Begriff von Föderalismus zugrunde. Ich will diese Kritik in den folgenden Abschnitten erläutern, um dann Perspektiven für die künftige Forschung aufzuzeigen.

## 2. Kritik der Kompatibilitätsthese

Dass sich Demokratie und Föderalismus wechselseitig bedingen oder jedenfalls begünstigen, wird mit verschiedenen Argumenten begründet. Wie im eingangs zitierten Text von Watts betont wird, liegt normativen Föderalismustheorien in der Regel ein liberales Demokratiekonzept zugrunde. Aufteilung von Kompetenzen auf Ebenen sichere demnach die individuelle Selbstbestimmung, indem sie politische Macht begrenze; sie ermögliche eine bessere Berücksichtigung variierender Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger, indem öffentliche Leistungen dezentral erbracht werden können, und sie erweitere die Möglichkeiten der Partizipation in Wahlen und Abstimmungen auf den einzelnen Ebenen. In der ökonomischen Theorie des Föderalismus wird zudem festgestellt, dass Bürgerinnen und Bürger in diejenigen Gebietskörperschaften wandern könnten, in denen sie eine ihren Präferenzen am besten entsprechende Bilanz aus Leistungen und Abgaben vorfinden. Demokratie bestehe also aus Wahlen oder Referenden und aus der Möglichkeit, durch Abwanderung abzustimmen (*voting by feet*).

Damit verbunden ist die Vorstellung, dass die Regierten aus alternativen Politikangeboten auswählen können, die innerhalb von Gebietskörperschaften durch Parteien und innerhalb der Föderation durch Regierungen der Gebietskörperschaften bereitgestellt werden. Die ökonomische Föderalismustheorie begründete ihre Demokratieannahme mit der Wirkung intergouvernementaler Konkurrenz. Das klassische Modell des Wettbewerbsföderalismus steht allerdings in Widerspruch zum Grundsatz der Chancen-

gleichheit, der für eine Demokratie essenziell ist. Präferenzäußerungen durch Abwanderung oder Abwanderungsdrohung begünstigen wirtschaftlich leistungsfähige Steuerzahler, weil die überwiegende Mehrheit einer Bürgerschaft wenig mobil ist (Treisman 2007: 74-103). Deshalb wird neuerdings davon ausgegangen, dass nicht die Konkurrenz der Gebietskörperschaften um mobile Steuerzahler, sondern der intergouvernementale Leistungsvergleich Regierungen dazu veranlassen soll, ihre Politik an den Präferenzen der Individuen auszurichten (Breton 1996; Oates 1999; Salmon 1987). Das eigentliche Problem des Demokratiebegriffs ist damit aber nicht gelöst. Es resultiert aus dem Zusammentreffen zweier Mechanismen sozialer Koordination, nämlich dem Parteienwettbewerb und dem intergouvernementalen Wettbewerb, deren Interaktion in der Föderalismus- und Theorie bislang nicht geklärt ist. Beide können sich zum Schaden für demokratische Legitimation wechselseitig stören.

Die genannten Theorien setzen ein hohes Maß an Autonomie der Regierungen auf den einzelnen Ebenen sowie Dezentralisierung voraus. Kompetenztrennung gilt als Bedingung von Machtbeschränkung und Freiheitssicherung. Doch wie schon James Madison bemerkte, muss Macht auch vorhanden sein, damit ein Gemeinwesen regiert werden kann. „In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself“ (Hamilton et al. 2003: 252). Institutionelle Bedingungen von *checks and balances* sollen Machtausübung behindern, und Blockaden oder Stagnation sind der beste Beweis dafür, dass sie funktionieren (Bednar 2009: 101). Der Demokratie, die Regierbarkeit erfordert, ist damit jedoch nicht gedient. Theorien des Föderalismus haben dieses Spannungsverhältnis zwischen Machtschaffung und Machtbeschränkung, zwischen kollektiver und individueller Selbstbestimmung ebenso wenig gelöst wie Theorien der Gewaltenteilung.

Mit der Forderung nach Kompetenzdezentralisierung stellt sich die weitere Schwierigkeit zu klären, wie Zuständigkeiten zwischen Ebenen aufgeteilt werden sollen. Die ökonomische Föderalismus- und Theorie liefert Kriterien für eine Kompetenzverteilung, mit der eine effiziente Staatstätigkeit erreicht werden soll. Demgegenüber scheinen das Subsidiaritätsprinzip und der Minderheitenschutz die demokratische Legitimation eines politischen Systems zu fördern. Bei genauer Betrachtung trifft das aber nicht zu. Während die Forderung nach Gewaltenteilung dem liberalen Verständnis von Demokratie entspricht, aber Demokratie nicht zwingend verwirklicht, verbergen sich hinter diesen Rechtfertigungen von Dezentralisierung geradezu anti-demokratische Vorstellungen.

Das Subsidiaritätsprinzip, das durch Föderalismus verwirklicht werden soll, geht auf die politische Theorie des reformierten Protestantismus sowie auf die katholische Soziallehre zurück, die beide grundsätzlich kleinen sozialen Gemeinschaften den Vorrang vor größeren politischen Organisationen zuweisen. Die darin angelegte Gemeinschaftsideologie schwingt in aktuellen Diskussionen teilweise noch mit. In der Regel wird argumentiert, dass öffentliche Aufgaben möglichst „bürgernah“ erfüllt werden sollten. Was mit Bürgernähe gemeint ist, bleibt dabei aber im Dunkeln. In der Praxis dient das Subsidiaritätsprinzip als Vorrangregel, nach der im Konfliktfall dezentralen Einheiten die Kompetenz zusteht. Sind Kompetenzen strittig, müssen aber Zentralisierungs- und Dezentralisierungsfolgen abgewogen werden, weil die Kompetenzverteilung zwischen Ebenen immer die Art und Weise beeinflusst, wie Aufgaben erfüllt werden und wie

Entscheidungen wirken. Erforderlich ist somit eine genuin politische Entscheidung. Die Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass diese Abwägung durch eine allgemeine Norm ersetzt wird, die nicht selbst zu begründen ist. Damit werden Verfassungsentscheidungen über Kompetenzen oder die Anwendung entsprechender Verfassungsnormen zu einem Problem des Rechts statt der Demokratie.

Noch problematischer ist die Rechtfertigung von Föderalismus mit dem Ziel, wichtige Interessen von Minderheiten zu schützen. Gemeint sind damit nicht Individuen, sondern Gruppen, die sich durch vorgegebene Merkmale von anderen auszeichnen. In der Regel geht es dabei darum, dass Minderheitsgruppen ihre eigene Sprache erhalten und in ihr öffentliche Angelegenheiten erörtern und Interessen äußern können. Mehrsprachige föderative Systeme erhalten auf diese Weise ihre kulturelle Vielfalt, mit allen damit verbundenen Kosten und Schwierigkeiten der politischen Kommunikation. Föderative Strukturen geraten jedoch mit Prinzipien der Demokratie in Konflikt, wenn Minderheiten durch Separierung regionaler Einheiten geschützt und ihre Identität als Gruppe durch Sonderrechte erhalten werden sollen. Solche Strukturen verstärken Konflikte, wenn kulturelle Diversität in territorial organisierte Homogenität umgesetzt wird, zumal dadurch innerhalb der regionalen Ebene neue Minderheitenprobleme entstehen. Dezentralisierung, die der Verwirklichung von Gruppenrechten dient, fördert Desintegration. Sie verletzt demokratische Grundregeln, weil kollektive Belange als vorgegeben betrachtet werden und weil individuelle Rechte auf Ausübung kultureller Praktiken mit demokratischer Selbstbestimmung verwechselt werden.

Der vermeintlich eindeutige Zusammenhang zwischen Föderalismus und Demokratie erweist sich somit als ambivalent (Schultze 2008: 615) und klärungsbedürftig. In der Diskussion werden Demokratiebegriffe nicht hinreichend definiert und oft unterschiedliche Argumente aus der Ideengeschichte oder aus normativen Theorien vermengt. Daraus resultiert im besten Fall eine Auflistung möglicher Begründungen für, im schlechten Fall aber ein Verständnis von Föderalismus, das diesen als Rechtsordnung entpolitisiert oder mit einem vormodernen Politikmodell kombiniert.

### **3. Kritik der Inkompatibilitätsthese**

Die These der Unvereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie entstand in der Diskussion über Politikverflechtung und intergouvernementale Beziehungen in modernen Bundesstaaten. Sie war aber schon in Konzepten einer gemäßigten Regierung angelegt. Montesquieu, der eine föderative Ordnung als Verteidigungsgemeinschaft kleiner Staaten erörterte, inspirierte die Konzeption des freiheitsichernden Föderalismus, der in der amerikanischen Verfassungsdiskussion ausgearbeitet wurde. Diese setzt – wie Montesquieu (Montesquieu 1951: 11. Buch, Kap. 6) erkannte – die wechselseitige Einwirkung der zentralen und dezentralen Regierungen voraus. Machtteilung allein kann die Tyrannei eines Diktators oder der Mehrheitsherrschaft nicht unterbinden. Eine gemäßigte Regierung entsteht erst aus der Verschränkung von Institutionen, wodurch Amtsinhaber sich gegenseitig kontrollieren und korrigieren. Daher sind Mitgliedstaaten an der Gesetzgebung auf Bundesebene zu beteiligen, und daher muss der Bund über das Recht verfügen, Politik der Mitgliedstaaten zu regulieren und zu beaufsichtigen.

Eine Verschränkung der Ebenen wirft aber Probleme der demokratischen Repräsentation, Partizipation und Verantwortlichkeit auf. Strittig ist etwa, wie sich die Repräsentation der Mitgliedstaaten im Bund mit der parlamentarischen Repräsentation verträgt, die auf dem Grundsatz der politischen Gleichheit der einzelnen Bürgerinnen und Bürger beruht. Wechselseitige Einwirkungs- und Kontrollrechte implizieren, dass Entscheidungen über die Ebene, auf der sie getroffen werden, hinauswirken, wodurch der Grundsatz der Kongruenz von Entscheidungsbeteiligten und Entscheidungsbetroffenen verletzt wird. Aus dem gleichen Grund werden Verantwortlichkeiten für Entscheidungen verwischt, weshalb Regierungen nicht umfassend für ihr Handeln zur Rechenschaft gezogen werden können. Konflikte zwischen den Anforderungen, die einerseits aus der Gewaltenteilungslehre und andererseits aus Theorien der partizipativen oder liberalen Demokratie folgen, sind in Bundesstaaten wie in transnationalen Staatenverbänden immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und wissenschaftlicher Diskussionen. In der Praxis werden sie durch politischen Pragmatismus gelöst, während die Suche nach theoretisch konsistenten Lösungen bisher nicht zu befriedigenden Resultaten geführt hat.

Der politische Pragmatismus läuft in der Regel darauf hinaus, dass Vertreter der Exekutiven ihre Entscheidungen koordinieren und dies von den Parlamenten akzeptiert wird. Legitimiert werden kann diese Praxis mit den erreichten Problemlösungen (*Output-Legitimität*). Deren Qualität kann man aber bestreiten, solange sie nicht aus Verfahren der kollektiven Willensbildung hervorgehen, die allen potenziell Betroffenen die Chance bieten, dass ihre Interessen berücksichtigt werden. Demokratieforscher haben sich daher bemüht, Verfahren zu finden, in denen Politik in verflochtenen Mehrebenenstrukturen demokratisch legitimiert werden kann. Die wichtigsten können folgendermaßen skizziert werden:

Vielfach wird gefordert, demokratische Institutionen innerhalb der Ebenen gegenüber den Exekutiven zu stärken, etwa indem den Parlamenten verbesserte Beteiligungs- oder Kontrollkompetenzen übertragen bzw. – auf der transnationalen Ebene – parlamentarische Gremien eingerichtet werden (z.B. Held 1995) oder indem Regierungen durch Direktwahl legitimiert werden (von Arnim 2002: 232; Coultrap 1999; Decker 2000). Ferner wurde angeregt, Entscheidungen in der Mehrebenenpolitik durch Verfahren der direkten Demokratie zu initiieren oder zu ratifizieren (Abromeit 1998).

In der Diskussion über das Demokratiedefizit der EU wurde vorgeschlagen, die Mehrebenenpolitik selbst zu demokratisieren, etwa durch Strukturen der konsozialen oder assoziativen Demokratie (Schmitter 2006) oder durch Demokratisierung von intergouvernementalen Netzwerken (Sørensen/Torfinng 2007). Generell sollen mit diesen Formen intergouvernementaler Politik Vertreter gesellschaftlicher Interessen unmittelbar in die durch Exekutiven dominierten Koordinationsprozesse einbezogen werden.

Vertreter der Theorie der deliberativen Demokratie fordern, demokratische Verfahren so zu organisieren, dass eine kommunikative Verbindung intra- und intergouvernementaler Entscheidungen zustande kommt (Eriksen/Fossum 2004; Gerstenberg/Sabel 2002; Schmalz-Bruns 1999). Sofern in politischen Prozessen verallgemeinerbare Interessen formuliert und damit sachliche, zeitliche und soziale Selektivitäten von Interessenvertretung überwunden würden, ließen sich intergouvernementale Entscheidungen gegenüber den Parlamenten und Bürgerschaften der beteiligten Gebietskörperschaften rechtfertigen.

Mit Blick auf multinationale Föderalismen, die oft beim Zusammenschluss von Staaten entstehen und daher auch die internationale Ordnung prägen, wird angenommen, Demokratie müsse sich zur „Demoi“-katie wandeln. Dabei kann Pluralität der Völker vorgegeben sein (Kymlicka 2001) oder sich durch Akte der kollektiven Selbstbestimmung erst konstituieren (Abromeit 1998; Frey/Eichenberger 1999). Föderative Ordnungen gründen sich demnach auf demokratische Verfahren. In beiden Varianten wird unterstellt, dass Entscheidungs- und Wirkungsräume von Politik in den organisierten Einheiten zusammenfallen.

Diese auf Stärkung demokratischer Beteiligungsverfahren angelegten Vorschläge gehen von unterschiedlichen Demokratiekonzepten aus, deren normative und praktische Implikationen nicht hinreichend diskutiert werden. Forderungen nach Stärkung repräsentativer oder direktdemokratischer Institutionen sind meistens nur mit weitreichenden Verfassungsreformen zu verwirklichen, weshalb ihre Realisierbarkeit in föderativen Systemen zweifelhaft ist. Modelle der partizipativen Demokratie beziehen sich auf spezifische Politikbereiche und können etablierte Formen der repräsentativen Demokratie nicht ersetzen, sondern bestenfalls ergänzen. Den Konzepten der deliberativen und partizipativen Demokratie liegt teilweise ein Politikideal zugrunde, das in komplexen Mehrebenenstrukturen kaum praktikabel ist. In den meisten Vorschlägen werden die Auswirkungen der Demokratisierung auf die Effektivität intergouvernementaler Koordination vernachlässigt. Besonders trifft dies für den multinationalen bzw. funktionalen Föderalismus zu, der die gleichen Probleme aufwirft wie ein Trennsystem. Wie externe Effekte bewältigt werden können oder Verteilungsprobleme zwischen den Einheiten zu lösen sind, bleibt offen. Der Begriff der „multiplen Demoi“ impliziert Pluralität. Wie diese auf politische Entscheidungen wirkt, wird aber theoretisch nicht reflektiert.

In diesem Zweig der Demokratieforschung, der weniger normativen Theorien als empirisch-analytischen Zielen folgt, wird der Begriff des Föderalismus merkwürdig undifferenziert verwendet. Sieht man von der Unterscheidung zwischen territorialem und funktionalem Föderalismus ab (Hooghe/Marks 2003), die jedoch gerade nicht die Demokratieproblematik der intergouvernementalen Politik erfasst, werden Legitimationsdefizite immer auf Mehrebenenstrukturen zurückgeführt, die in irgendeiner Weise verflochten sind und in denen die Exekutiven die Entscheidungen dominieren. Dass Verflechtung in verschiedenen Modi der Koordination bestehen kann (Benz 2009; Scharpf 2001), wird wenig beachtet. Nicht weniger problematisch ist, dass demokratische Legitimation unterschiedlich definiert wird, sie also zum Teil durch die Verantwortlichkeit von Repräsentanten, zum Teil durch die Partizipation von Betroffenen, zum Teil aber auch im rationalen Diskurs verwirklicht werden soll. Damit variiert der Maßstab, nach dem die Vereinbarkeit von Demokratie und Föderalismus bestimmt werden soll.

Allerdings hat die Demokratieforschung darauf aufmerksam gemacht, dass man nicht pauschal eine Inkompatibilität zwischen diesen beiden Strukturen moderner Regierungssysteme behaupten kann. Lange Zeit wurde vermutet, dass eine parlamentarische Wettbewerbsdemokratie im Föderalismus nicht funktionieren könnte. Wenn dem Parlament die höchste Entscheidungsautorität zusteht und die Regierung nur in seinem Auftrag handeln kann, dann könnten keine verlässlichen intergouvernementalen Vereinbarungen getroffen werden. Ferner untergrabe die Existenz einer zweiten Kammer, in der Vertreter der Mitgliedstaaten an der Bundesgesetzgebung mitwirken, die Souveränität

des Parlaments. Schließlich seien Regierungen widersprüchlichen Anforderungen ausgesetzt, wenn sie im Parteienwettbewerb um Unterstützung der Wählerschaft kämpfen und in intergouvernementalen Verhandlungen Mehrebenenaufgaben koordinieren müssen (Lehmbruch 2000). Der häufig formulierte Vorwurf, dass Mehrebenenpolitik im Föderalismus die Exekutiven stärke, trifft allerdings nicht nur für parlamentarische, sondern auch für präsidentielle Regierungssysteme zu. Hier gefährdet sie leicht die Machtbalance zwischen der Legislative und der Exekutive, und zwar gerade weil Letztere sich auf eine eigene demokratische Legitimation berufen kann. Die Funktionsweise eines parlamentarischen Regierungssystems im Föderalismus hängt im Übrigen von der Struktur des Parteiensystems ab. In einem regionalisierten Parteiensystem, wie es sich etwa in Kanada entwickelt hat, können sich Regierungen an den Zielen der jeweiligen Parlamentsmehrheit orientieren, während sie in einem vertikal integrierten Parteiensystem, wie es in Deutschland existiert, Parteiinteressen und Interessen ihrer Gebietskörperschaft austarieren müssen, was Entscheidungen intransparent macht.

Konkordanzdemokratische Regierungssysteme scheinen mit Föderalismus verträglich zu sein, und Arend Lijphart (1999) ging sogar so weit, Föderalismus als Merkmal von Konsensdemokratien einzuordnen. Dafür spricht, dass Koalitions- oder Minderheitsregierungen genauso in Verhandlungen einen Interessenausgleich finden müssen wie Regierungen der Ebenen eines föderativen Systems. Ob allerdings diese beiden „Dimensionen der Verhandlungsdemokratie“ (Czada 2000) ohne Weiteres miteinander harmonieren, ist nicht sicher. Um diese Frage zu beantworten, müsste man zum einen die Funktionsweisen von Verhandlungen in unterschiedlichen institutionellen Kontexten näher betrachten. Des Weiteren wäre zu berücksichtigen, dass Politik zwischen den Ebenen eines föderativen Systems nicht allein durch Verhandlungen, sondern auch durch andere Mechanismen koordiniert werden kann. Entsprechend variieren die Chancen für demokratische Legitimation von Mehrebenenpolitik im Föderalismus.

Genauso wenig wie die Föderalismusforschung beantwortet also die Demokratieforschung die Frage nach der Vereinbarkeit von Demokratie und Föderalismus. In beiden Feldern der Politikwissenschaft variieren die Maßstäbe demokratischer Legitimation, die angewandt werden, und in beiden wird nicht hinreichend nach den verschiedenen Formen und Verfahren differenziert, in denen in föderativen Mehrebenenstrukturen oder demokratischen Regierungssystemen politische Entscheidungen getroffen werden. Die Forschung leidet also an normativen wie empirisch-analytischen Defiziten. In normativer Hinsicht benötigen wir ein Konzept von demokratischer Legitimation, das der Komplexität föderativer Regierungssysteme angemessen ist, ohne zugleich auf bestimmte Institutionen zugeschnitten zu sein. In empirisch-analytischer Sicht müssen zum einen „intergouvernementale“ Strukturen des Föderalismus und „intragouvernementale“ Strukturen der Demokratie (im Sinne eines Regierungssystems) als zwei Dimensionen politischer Systeme unterschieden, zum anderen jeweilige Ausprägungen dieser Strukturen und der Modi kollektiven Handelns („Governance“) identifiziert werden. Dazu will ich im Folgenden erste Überlegungen skizzieren (ausführlicher dazu Benz 2009: 210-229).

#### 4. Demokratische Legitimation in Mehrebenenstrukturen

Wie sich komplexe Strukturen auf Demokratie auswirken, wurde vor etwa vierzig Jahren in der Politikwissenschaft intensiv diskutiert. Seinerzeit ging es um die Frage, wie Partizipation der Betroffenen bzw. der Bürgerschaft gesteigert werden kann, wenn schwierige Entscheidungen zu treffen sind. Fritz W. Scharpf formulierte in diesem Zusammenhang zwei Anforderungen an demokratisch legitimates Regieren, die er in Anlehnung an das Politikmodell David Eastons als „input- und output-Legitimität“ bezeichnete (Scharpf 1975). Diese Unterscheidung wird der Tatsache gerecht, dass Demokratie in komplexen politischen Systemen nicht einfach Regieren des Volkes bedeutet. Vielmehr erfordern diese Bedingungen die Differenzierung zwischen Regierenden und Regierten (Thaa 2008), die jeweils in besonderen Arenen über Politikinhalte und Zustimmung entscheiden. Es ist kein Zufall, dass dieses Legitimationskonzept in der Diskussion um demokratisches Regieren in Mehrebenensystemen wieder aufgegriffen wurde, steigern Letztere doch die Komplexität, weil effektive Aufgaben in intergouvernementalen Prozessen zu erfüllen sind, während die Zustimmung zu Entscheidungen nur in intragouvernementalen Prozessen geäußert werden kann.

Das Konzept der „komplexen Demokratie“ (Schmidt 2008: 273-287) wirft zwei zentrale Fragen auf: Im Hinblick auf die *Input*-Legitimität ist zu ermitteln, wie individuelle Interessen der Bürgerinnen und Bürger in ein „öffentliches Interesse“, nach dem sich politische Entscheidungen richten sollen, transformiert werden können. Hinsichtlich der *Output*-Legitimität muss erklärt werden, was Regierende veranlasst, das öffentliche Interesse zu verwirklichen und nicht ihren eigenen Interessen zu folgen.

Die erste Frage richtet sich auf den Mechanismus kollektiven Handelns. Individuelle Interessen können entweder in öffentlichen Diskursen in einen gemeinsamen Willen transformiert werden, weil dieser mit allgemein gültigen Gründen gerechtfertigt werden kann. Die Theorie der liberalen Demokratie verweist dagegen auf Abstimmungen, in denen private Interessen nach dem Mehrheitsprinzip aggregiert werden. Beide Verfahren versagen jedoch unter der Bedingung von Komplexität. Deliberation wird unvermeidlich defizitär, weil sie durch Eliten dominiert wird (Sunstein 2001: 13-47), und die Mehrheitsregel erzeugt bei der Aggregation vielfältiger Interessen keine eindeutigen oder gar paradoxe Ergebnisse, weil Mehrheiten je nach Verfahrensweisen differieren (Riker 1982). In der Realität komplexer politischer Systeme geht das „öffentliche Interesse“ deshalb nicht aus Verhandlungs- oder Abstimmungsverfahren hervor. Diese setzen vielmehr bereits ein Politikangebot voraus, zu dem sich Bürgerinnen und Bürger äußern und das sie annehmen oder ablehnen können. Das öffentliche Interesse entsteht also in zwei miteinander verbundenen Prozessen: In einem bieten Inhaber von Ämtern Politikvorschläge oder Problemlösungen an, die das öffentliche Interesse verwirklichen sollen, im anderen werden diese Vorschläge bzw. Entscheidungen daraufhin getestet, ob sie dem öffentlichen Interesse auch tatsächlich entsprechen, was sich letztlich darin zeigt, ob Parlamente oder Wählerschaften mit ihrer Mehrheit zustimmen oder ablehnen. Unter der Bedingung von Komplexität ist die Differenzierung beider Prozesse unvermeidlich, aber beide müssen durch kontinuierliche Wiederholungen verbunden werden. Politikangebote müssen erneuert werden, wenn die praktizierte Politik abgelehnt wird, und Bürgerinnen und Bürger müssen ihre Meinungen anpassen, wenn sich eine Politik,

die ursprünglich abgelehnt wurde, als erfolgreich erweist. Das immer vorläufige öffentliche Interesse entspringt daher einem kontinuierlichen Prozess des kollektiven Lernens (Riker 1982: 208-209).

Die zweite Frage nach der Motivation von Politikern, im öffentlichen Interesse zu handeln, scheint damit implizit beantwortet zu sein: Regierende reagieren auf Willensäußerungen von Bürgerinnen und Bürgern. In komplexen Regierungssystemen erfordert effektive Politik jedoch kollektive Entscheidungen, an denen verschiedene Akteure mitwirken. Sie gelingen nur, wenn die beteiligten Akteure frei entscheiden können und weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden sind. Die Differenzierung von Regierenden und Regierten impliziert also Freiheiten auf beiden Seiten: Die Regierten müssen ihre Meinung frei äußern und ändern können, und die Regierenden müssen über Handlungsfreiheit verfügen. Dass die Inhaber öffentlicher Ämter unter dieser Bedingung doppelter Freiheit für ihre Bürgerschaft handeln, ergibt sich aus ihrer Verantwortlichkeit. Sie müssen ihre Entscheidungen gegenüber den Regierten begründen und rechtfertigen und sie müssen mit Sanktionen rechnen, falls sie dem öffentlichen Interesse zuwider handeln. Demokratische Verfahren sehen daher zum einen vor, dass Regierende ihre Ämter durch Abwahl verlieren können. Zum anderen müssen Entscheidungen in öffentlichen Foren gerechtfertigt werden (Bovens 2007). Solche Foren, die etwa durch Parlamente oder freie Medien bereitgestellt werden, überbrücken die strukturelle Differenz zwischen Regierenden und Regierten in einem Prozess der Kommunikation, wodurch die hierarchische Herrschaftsbeziehung in eine nicht-hierarchische öffentliche Debatte transformiert wird. Wenn Entscheidungen der Regierenden und Erwartungen der Bürgerschaft divergieren, dann kommt es weniger auf Sanktionierung der verantwortlichen Repräsentanten an; wichtiger sind vielmehr Verfahren, in denen Meinungen und Politikangebote wechselseitig angepasst werden. Verantwortlichkeit verwirklicht sich also, ebenso wie öffentliche Interessen, in einem Prozess kollektiven Lernens zwischen Regierenden und Regierten.

Aus diesem Konzept des kollektiven Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses ergeben sich Kriterien, nach denen sich positive und negative Ausprägungen demokratischer Legitimation bestimmen lassen:

- Dem Grundsatz der politischen Gleichheit entsprechend müssen alle Bürgerinnen und Bürger die Chance erhalten, für ihre Interessen Gehör zu finden, sei es direkt oder über ihre Vertreter. Demokratische Legitimität hängt davon ab, inwieweit Institutionen oder Verfahren Chancengleichheit verwirklichen bzw. inwieweit sie selektiv wirken.
- Lernen setzt voraus, dass politische Entscheidungen bzw. gesellschaftliche Zustände, auf die sich Politik richtet, geändert werden können. Wenn Probleme zum Thema von Politik gemacht werden, so müssen wir erwarten, dass Entscheidungen getroffen werden, die entweder einen problematischen Zustand überwinden oder ihn gegen unerwünschte Entwicklungen stabilisieren. Stagnation durch Politikblockaden widerspricht den Anforderungen an demokratisch legitimierte Regieren.
- Demokratisches Lernen bedeutet, dass Interessen von Regierten und Entscheidungen der Regierenden wechselseitig angepasst werden. Einseitige Anpassung ist undemokratisch. Entweder äußert sie sich in einer elitären Politik, der die Wählerschaft folgt, ohne sie zu reflektieren, oder sie endet im Populismus, wenn die Regierenden

ihre Entscheidungen den Wünschen der Bürgerschaft anpassen, wie auch immer sie diese ermitteln.

- Schließlich beruht Demokratie auf öffentlicher Diskussion in geeigneten Foren, in denen Regierende zur Verantwortung gezogen werden können. Sie bedarf daher struktureller Arrangements, die effektive Informationsflüsse zulassen. Intransparente Verfahren sowie blockierter Informationsaustausch widersprechen den Grundsätzen demokratischer Legitimation.

Nach diesen Kriterien können institutionelle Arrangements, Interaktionsmuster und das Handeln der Akteure unter den Restriktionen komplexer Mehrebenensysteme bewertet werden. Sie sind geeignet, Kombinationen von Governance- und Demokratieformen im demokratischen Föderalismus zu vergleichen.

## 5. Kombinationen von Governance- und Demokratieformen im Föderalismus

Über die Vereinbarkeit und Unvereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie lassen sich, wie der Überblick über die Forschung gezeigt hat, keine allgemein gültigen Aussagen treffen. Föderative Strukturen und Praktiken intergouvernementaler Politik variieren genauso wie Formen der Demokratie. Manche Kombinationen sind besser miteinander verträglich als andere. Um dies herauszufinden, bedarf es der Kenntnis und genauen Analyse dieser Ausprägungen von Föderalismus und Demokratie.

Föderative politische Systeme unterscheiden sich hinsichtlich vieler Merkmale. Das Problem der demokratischen Legitimation stellt sich jedoch bei intergouvernementaler Politik (*multilevel governance*). Sie resultiert nicht aus Fehlentwicklungen, sondern ist Merkmal föderativer Gewaltenteilung und notwendige Folge des Mehrebenencharakters vieler öffentlicher Aufgaben. Ihre Ausprägung hängt in erster Linie davon ab, ob Kompetenzen zwischen den Ebenen zur autonomen oder gemeinsamen Aufgabenerledigung zugewiesen sind (Braun 2000). Dementsprechend variieren die Modalitäten intergouvernementaler Koordination zur Bewältigung der allfälligen Interdependenzen. Eigene Kompetenzen können entweder Konkurrenz zwischen den Ebenen und Mitgliedstaaten erzeugen, wobei politische Entscheidungen wechselseitig einander angepasst werden, oder sie verlangen die Bereitschaft zu freiwilligen Verhandlungen. Geteilte Kompetenzen erzwingen Verhandlungen, wenn gemeinsame Entscheidungen erreicht werden sollen, oder sie erlauben es der Zentralinstanz, Ziele und Leistungsstandards zu setzen, an denen sich dezentrale Entscheidungen orientieren können und die wechselseitige Anpassungen dieser Entscheidungen leiten. Die Formen der intergouvernementalen Politikkoordination hängen allerdings nicht nur von der Kompetenzverteilung ab, sondern auch von den Strategien der Regierungen. Die Verfassung kann dafür nur einen Rahmen setzen. Aus diesem Grunde sind Föderalismusbegriffe, die aus Verfassungsvergleichen abgeleitet werden, für die Analyse der Demokratieproblematik nur bedingt hilfreich.

Diese Überlegungen führen zu einer Typologie von Governance-Formen in föderativen Systemen, die neben Verhandlungssystemen auch Formen des Wettbewerbs berücksichtigt. Zwangsverhandlungen schließen alle Einheiten eines föderativen Systems ein, deren Regierungen sich auf eine gemeinsame Entscheidung einigen müssen, wenn sie den Status quo ändern wollen („joint decision-making“; Scharpf 1997: 143-145). Frei-

willige Verhandlungen erlauben es den beteiligten Regierungen, sich einer Vereinbarung zu entziehen („opt out“; Schultze 2008: 621) oder unter Ausschluss einzelner Regierungen Entscheidungen zu koordinieren. Wie der neueren ökonomischen Literatur zum Föderalismus zu entnehmen ist (v. a. Breton 1996), ist auch zwischen Formen des intergouvernementalen Wettbewerbs zu unterscheiden. Sie können als „Institutionenwettbewerb“ zwischen Gebietskörperschaften um mobile Steuerzahler stattfinden. Leistungswettbewerbe hingegen erstrecken sich auf spezifische Politikinhalt, die von Zentralregierungen bzw. ihren Agenturen, Experten oder den Parlamenten oder Wählerschaften vergleichend bewertet werden (Benz 2009).

Diese Unterscheidung mag noch zu grob sein, sie liefert jedoch einen ersten Anhaltspunkt, um Auswirkungen unterschiedlicher föderativer Systeme auf demokratische Legitimation zu erkunden. Wenn wir zunächst von den Formen intragouvernementaler Verfassung absehen, lässt sich aus vorhandenen Studien wie theoretischen Überlegungen die Vermutung ableiten, dass *joint decision-making* wesentlich problematischere Folgen für demokratische Legitimation hat als sie freiwillige Verhandlungen haben, dass aber auch der Institutionenwettbewerb gravierende Demokratiedefizite verursacht, während der Leistungswettbewerb eher positive Wirkungen hat. Die Funktionsweisen der Koordinationsmechanismen sowie die Zwänge, denen sie gewählte Repräsentanten unterwerfen, erklären die unterschiedlichen Wirkungen auf demokratische Legitimation.

Gemeinsame Entscheidungen in multilateralen Verhandlungen haben den Vorteil, dass sie prinzipiell die Chance gleicher Interessenverwirklichung erhalten und ihre Selektivität relativ gering ist. Dem steht der Nachteil gegenüber, dass sie effektives Regieren behindern. Dies beeinträchtigt die Fähigkeit von Regierenden, ihre Politik zu ändern, selbst wenn dies von Parlamenten oder Wählerschaften verlangt wird. Paketlösungen sind schwierig, weil in multilateralen Beziehungen viele Interessen zu bündeln sind. Da wegen des Zwangs zur Einigung keine Regierung mit einseitigen Handlungen drohen kann, um den Status quo zu verändern, endet Mehrebenenpolitik in der Regel mit bestenfalls inkrementellen Veränderungen (Scharpf 1994, 1992; Scharpf et al. 1976). Lernen erfolgt reaktiv und resultiert aus Bemühungen der Regierungen, drohende Blockaden zu vermeiden, weniger aus aktiver Entwicklung innovativer Politikangebote. Gleichwohl wird es durch Eliten gesteuert. Um die Zustimmung von Parlamenten und Wählerschaften zu gewinnen, präsentieren Regierungen die erreichten Verhandlungsergebnisse als einzig mögliche Lösung und verhindern damit Diskussionen über alternative Entscheidungen. Angesichts drohender Blockaden können sie auch darauf hinweisen, dass die getroffenen Entscheidungen besser sind als keine Entscheidung. Damit wird die Kommunikation über Politik und die wechselseitige Anpassung von Präferenzen unterbunden.

Freiwillige Verhandlungen reduzieren den Druck auf die beteiligten Regierungen, Kompromisse zu schließen, weil einseitiges Handeln möglich ist und weil nicht alle Beteiligten einer Vereinbarung zustimmen müssen. Beides wirkt sich negativ auf politische Chancengleichheit aus, weil strategisches Verhalten von Regierungen zu selektiver Interessenberücksichtigung führen kann, indem Belange von Bürgerinnen und Bürgern bestimmter Regionen in Entscheidungen vernachlässigt werden. Falls Verhandlungen scheitern, können unilaterale Entscheidungen der Gebietskörperschaften faktisch entweder in den Institutionenwettbewerb führen – mit den im Folgenden dargestellten

negativen Effekten – oder die Zentralisierung von Politik fördern und den Föderalismus destabilisieren. Flexible Verhandlungsstrukturen machen jedoch innovative Politikangebote wahrscheinlicher als bei *joint decision-making*, wie das Beispiel des kanadischen Föderalismus illustriert (Painter 1991). Politikänderungen sind relativ leicht, und die Gefahr von Blockaden ist gering. Da die involvierten Akteure sich weniger stark wechselseitig verpflichten oder voneinander abhängig werden als in Zwangsverhandlungen, bleiben Regierungen für ihre Entscheidungen verantwortlich, auch wenn diese auf intergouvernementalen Vereinbarungen beruhen. Responsives Verhalten der Wählerschaft kann zwar durch intransparente Verfahren beeinträchtigt sein, aber Parlamente können ihre Regierung auf konkrete Positionen verpflichten, ohne zu riskieren, intergouvernementale Entscheidungen zu blockieren. Auch im kanadischen Föderalismus, in dem Ebenen übergreifende Aufgaben vorwiegend in freiwilligen Verhandlungen erfüllt werden, wird elitäre Politik der Exekutiven beklagt; allerdings neigen diese unter den Bedingungen der parlamentarischen Regierungssysteme in Bund und Provinzen eher zu einer populistischen Politik. Sie können Arenen der Mehrebenenpolitik ausnutzen, um ihre Durchsetzungsfähigkeit zu beweisen. Geraten sie dadurch in intergouvernementalen Verhandlungen in eine isolierte Position, können sie zur *Opt-out*-Möglichkeit greifen und sich gegenüber den Wählern als Verteidiger ihrer Interessen präsentieren. Eine solche Strategie der populistischen Verantwortungsabwälzung ist im Modus des *joint decision-making* zwar nicht unbekannt, aber in der Regel wenig erfolgreich, weil Regierungen in diesem Fall gemeinsam Verantwortung für Entscheidungen oder ihr Scheitern tragen. Andererseits belegt diese Möglichkeit einseitiger Politikanpassung, dass freiwillige intergouvernementale Verhandlungen die parlamentarische Verantwortlichkeit erhalten.

Im intergouvernementalen Institutionenwettbewerb bestehen für einzelne Regierungen formal keine Verpflichtungen gegenüber anderen Regierungen. Die Zwänge, die er erzeugt, sind dennoch beträchtlich. Regierungen sind auf Steuereinnahmen angewiesen, und um diese zu erhöhen, müssen sie ihre Politik den Erwartungen mobiler Steuerzahler anpassen. Diese Erwartungen richten sich in der Regel nicht nur auf Ziele, sondern auch auf Mittel und konkrete Leistungen in verschiedenen Politikfeldern. Die daraus resultierenden Restriktionen für das Regieren können auch Parlamente und Wähler nicht ignorieren, wenn sie ihre Vetomacht einsetzen. Dass Entscheidungen von Regierungen und Parlamenten durch partikulare Interessen mobiler Steuerzahler bestimmt werden, widerspricht Grundsätzen der demokratischen Legitimation. Die „Abstimmung mit den Füßen“ konterkariert die Wirkung von Wahlen und Abstimmungen durch die Bürgerschaft, sie beeinträchtigt die Gleichheit der Interessenberücksichtigung und stört die Responsivität zwischen Regierungen und Regierten. Wettbewerbe können grundsätzlich Politikinnovationen induzieren. Veränderungen sind aber erzwungen; sie resultieren aus einseitiger Anpassung von Politik an Bedingungen, die von bestimmten Akteuren gesetzt werden, vor allem von privaten Unternehmern und Kapitalbesitzern. Formal sind zwar im Institutionenwettbewerb Verantwortlichkeiten klar, aber unter den Handlungszwängen neigen Regierungen dazu, sich der Rechtfertigung für ihre Entscheidungen zu entziehen, indem sie diese mit Sachzwängen begründen. Hinsichtlich der demokratischen Legitimation von Mehrebenenpolitik ist es daher unerheblich, ob dieser Wettbewerb ein *race to the bottom* oder ein *race to the top* auslöst; in jedem Fall wird der

Prozess kollektiven Lernens durch partikulare Interessen beherrscht und durch Eliten gesteuert. Er verursacht daher erhebliche Demokratiedefizite, die von Protagonisten des Wettbewerbsföderalismus unterschätzt werden.

Im intergouvernementalen Leistungswettbewerb sind inter- und intragouvernementale Prozesse nur lose gekoppelt, weil dieser Koordinationsmechanismus weder formal noch faktisch Entscheidungen erzwingt. Regierungen beteiligen sich freiwillig an den Verfahren; komparative Evaluierungen ihrer Leistungen enden mit Empfehlungen für Politikänderungen und lösen in der Regel keine negativen Sanktionen aus. Die Motivation von Regierungen, zwischen Gebietskörperschaften geltende Standards anzustreben und ihre Politik entsprechend zu ändern, hängt eher von der Unterstützung in den intragouvernementalen Prozessen als von externen Anpassungszwängen ab (Salmon 1987: 32). Zwar werden Leistungswettbewerbe oft mit Anreizen verbunden, die für die Akteure in der Verwaltung relevant sein können; für Regierungen zählen jedoch nur die politischen Nutzen der Beteiligung und des Erfolgs im Wettbewerb. Wenn Evaluierungen negativ ausfallen, dann können Parlamente darauf mit kritischen Fragen reagieren und Medien können öffentliche Diskussionen auslösen. Bei gravierenden Leistungsdefiziten laufen Regierungen Gefahr, abgewählt zu werden, was demokratischen Regeln entspricht. Leistungswettbewerbe generieren demokratisches Lernen, wenn sie nicht in einer kritiklosen Übernahme zentral gesetzter oder intergouvernemental vereinbarter Standards enden, sondern Parlamente und Bürgerschaften zu vergleichenden Orientierungen veranlassen, die sich auf diese Standards beziehen, und sie dadurch bewegen, ihre Bewertungen von Regierungsentscheidungen und ihre eigenen Präferenzen zu prüfen. Sie können elitären Tendenzen Vorschub leisten, wenn Ergebnisse von Leistungsvergleichen durch wissenschaftliche Institute als objektiv richtige Entscheidungsgrundlage dargestellt werden. Entscheidend sind daher Impulse für politische Debatten zwischen Regierungen, Parlamenten und Bürgerschaft. Komparative Evaluierungen machen dann politische Entscheidungen und mögliche Alternativen transparent und liefern Informationen, mit deren Hilfe Regierungen zur Verantwortung gezogen werden können. Mehrebenenkoordination durch Leistungswettbewerb kann also dazu beitragen, dass Politik innovativer wird, Politikänderungen wechselseitigem Lernen zwischen Regierenden und Regierten entspringen und demokratische Kontrollen funktionieren.

Die bisher getroffenen Feststellungen beruhen auf theoretischen Überlegungen zu Governance-Modi, die je nach institutionellen Bedingungen des Föderalismus entstehen können. Sie abstrahieren von wichtigen Bedingungen, insbesondere der Verbindung zu intragouvernementalen Institutionen und Entscheidungsprozessen. Ob sie in der Realität zutreffen, ist in einem zweiten Analyseschritt zu klären, in dem verschiedene Ausprägungen demokratischer Regierungssysteme auf den einzelnen Ebenen berücksichtigt werden. Diese sind zwar durch die Verfassung des Föderalismus beeinflusst, aber nicht determiniert, und variieren unabhängig davon (Müller-Rommel 2008: 90). Die *patterns of democracy*, d.h. die institutionellen Bedingungen und gewachsenen Verfahren, in denen über Ämtervergabe und Gesetze entschieden wird, sind weniger durch Reformen oder Strategien gestaltbar als intergouvernementale Governance-Formen, die, wenn man von *joint decision-making* absieht, innerhalb des vorhandenen institutionellen Rahmens gewählt und variiert werden können. Demokratieformen können daher als Bedingungen für Mehrebenenpolitik im Föderalismus behandelt werden. In einer ersten Annäherung

kann man dabei die Verfassung der Demokratie (Wettbewerbs- oder Verhandlungsdemokratie) sowie das Parteiensystem als Ausdruck der politischen Organisation der Gesellschaft (integriert-desintegriert oder kongruent-inkongruent; Riker 1964: 111-136) als wesentliche Kategorien des Vergleichs heranziehen.

Wie sich die verschiedenen Kombinationen inter- und intragouvernementaler Struktur-Prozess-Muster gemessen an den einzelnen Kriterien demokratischer Legitimation auswirken, kann hier nicht im Einzelnen erörtert werden. Einige wenige Zusammenhänge seien angesprochen, um die Relevanz des Analyserahmens zu illustrieren. So wissen wir etwa aus Untersuchungen zum deutschen Bundesstaat, dass die gemäßigte Wettbewerbsdemokratie, die bis zur Deutschen Einheit angesichts eines dualen Parteiensystems existierte, die Spielräume von Bund und Ländern, Politik zu ändern, reduzierte. Bei häufig auftretenden gegenläufigen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat waren Zwangsverhandlungen durch Parteikonflikte belastet. Um drohende Blockaden zu vermeiden, neigten Regierungen zur Selbstbeschränkung bei Politikangeboten (Burkhardt 2008: 127-160) und zu informellen Verhandlungen, die parlamentarische Kontrolle im Lichte des Parteienwettbewerbs behinderten. Die vertikale Integration der Parteien und die Kongruenz der zentralen und regionalen Parteiensysteme hatten allerdings den Vorteil, dass die Konfliktlinien im föderativen System vereinfacht wurden, was Verhandlungslösungen erleichterte und Transparenz über Entscheidungsverhalten und Entscheidungsverantwortung gewährleistete. Nach der Deutschen Einheit ist das föderale Parteiensystem zunehmend inkongruent geworden und die Landesebene der Parteien hat an Eigenständigkeit gewonnen (Detterbeck/Renzsch 2008). Beides hat nicht nur Folgen für das Regieren innerhalb von Bund und Ländern, sondern weit mehr für die Funktionsweise des kooperativen Bundesstaats. Zwangsverhandlungen finden nun zwischen wechselnden Parteibündnissen statt. Dadurch hat sich zwar die Konfrontation zwischen zwei Lagern verringert, aber zugleich sind die Positionen der Regierungen unsicher geworden. Im Ergebnis sind Blockaden wahrscheinlicher geworden, weil Prozesse weniger kalkulierbar und durch Strategien schwerer steuerbar sind. Zudem hat sich die Transparenz der intergouvernementalen Verhandlungsprozesse verringert, weil Verantwortlichkeiten nicht mehr einfach Parteien zugerechnet werden können, sondern sich auf Regierungen verteilen, die durch mehr Koalitionspartner getragen werden. Wir können daher vermuten, dass die nunmehr stärker ausgeprägten Formen der Verhandlungsdemokratie im deutschen Regierungssystem in Verbindung mit einem Föderalismus, in dem Bund und Länder in wichtigen Politikfeldern im Modus des *joint decision-making* interagieren, die oben festgestellten Defizite demokratischer Legitimation eher verstärken.

Wie am Beispiel des kanadischen Föderalismus erkennbar wird, bewirkt eine reine Wettbewerbsdemokratie ohne Koalitionsregierungen, dass Exekutiven in der intergouvernementalen Politik relativ autonom handeln und kooperieren können. Die Desintegration des föderalen Parteiensystems intensiviert die Konflikte zwischen Regierungen. Solche Strukturen behindern aber Politikänderungen nur, wenn diese eine gemeinsame Entscheidung aller Regierungen erfordern. Das ist in Kanada bei grundlegenden Änderungen der föderativen Verfassungsordnung der Fall, die nicht wegen unlösbarer Konflikte, sondern wegen des Zwangs zur Einigung gescheitert sind (Russell 2004). In den meisten Politikfeldern sichern freiwillige Verhandlungen eine relativ hohe Innovations-

fähigkeit sowie funktionierende Verantwortlichkeit der Regierungen. Voraussetzungen dafür sind jedoch die Wettbewerbsdemokratie und die geringe Parteienverflechtung. Beide erlauben es den Regierungen, autonom zu verhandeln; der intragouvernementale Parteienwettbewerb wiederum zwingt sie, Verantwortung für intergouvernementale Entscheidungen zu übernehmen. Nicht zufällig erzeugen intergouvernementale Verhandlungen und Vereinbarungen in Kanada ein höheres Maß an Öffentlichkeit, als dies etwa in Deutschland der Fall ist. Unter Bedingungen eines verhandlungsdemokratischen Regierungssystems wäre dies sicher kaum zu erreichen. Wenn Regierungen von Koalitionspartnern abhängig sind, nehmen die Transaktionskosten in Verhandlungssystemen zu. Dadurch wird der politische Inkrementalismus gefördert, wächst die Macht der Eliten und werden Foren der demokratischen Kontrolle geschwächt. Im Lichte der parlamentarischen Öffentlichkeit, die der Parteiwettbewerb fördert, tendieren Regierungen der kanadischen Provinzen und des Bundes zur Konfrontation in intergouvernementalen Beziehungen, versuchen aber zugleich, von den Vorteilen der Kooperation zu profitieren. Letzteres erzeugt eine besondere Eigendynamik, weil zwar Vereinbarungen oft nicht alle Provinzen einschließen, aber die nicht beteiligten Regierungen dennoch ihre Politik anpassen und Vereinbarungen faktisch umsetzen. Das Zusammenspiel von freiwilligen intergouvernementalen Verhandlungen und Wettbewerbsdemokratie stärkt die Macht von Eliten in der Exekutive, es fördert aber Lernprozesse, die wegen der parlamentarischen Verantwortlichkeit einer Regierungspartei durch die Wählerschaft beeinflusst werden können (vgl. auch Simeon 2006: 228-255; Broschek 2009).

Angesichts der in vielen Staaten beobachtbaren Fragmentierung und Regionalisierung des Parteiensystems und den gleichzeitig beobachtbaren Bemühungen um eine Stärkung dezentraler Gebietskörperschaften stellt sich die Frage, wie sich diese Veränderungen unter den Bedingungen von Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratien auswirken. Zu vermuten ist, dass sich intra- und intergouvernementaler Wettbewerb wechselseitig stören – mit der Folge, dass die Lernfähigkeit von Politik blockiert wird oder die Macht von Eliten erheblich zunimmt. Wenn innerhalb der Einheiten eines föderativen Systems politische Entscheidungen durch einen starken Parteienwettbewerb geprägt werden, dann ist es grundsätzlich wenig wahrscheinlich, dass intergouvernementale Wettbewerbsmechanismen besondere Wirkung zeigen, es sei denn, die Interessen mobiler Steuerzahler decken sich mit den Zielen der Mehrheitspartei. Leistungswettbewerb dürfte unter dieser Voraussetzung kaum zustande kommen oder durch Parteieliten für ihre Politik funktionalisiert werden. Der gleichsam von außen aufgezwungene Institutionenwettbewerb kann sich auf intragouvernementale Mehrheitsverhältnisse auswirken, wenn die Mehrheit der Wähler die aus ihm resultierende Politik unterstützt. Er kann aber auch durch Parteipolitik blockiert werden, wenn die Wähler auf negative Folgen des Wettlaufs um mobile Steuerzahler reagieren und einer Regierung, die einseitig die Wirtschaft begünstigt, die Gefolgschaft verweigern. Leistungswettbewerbe setzen voraus, dass die Ergebnisse der vergleichenden Evaluierung in politische Diskussionen umgesetzt werden, was vermutlich in Verhandlungsdemokratien mit Mehrparteiensystemen eher geschieht als in einer Wettbewerbsdemokratie. Wenn Regierungen die Zustimmung der parlamentarischen Mehrheit immer wieder neu aushandeln müssen, dürften sie eher von Leistungsvergleichen profitieren als Regierungen in Mehrheitsdemokratien, die sich primär gegen die Opposition verteidigen müssen und dabei mehr auf den Ver-

gleich von alternativen Parteiprogrammen achten als auf den intergouvernementalen Leistungsvergleich. Wenn diese Überlegungen richtig sind, würden sich die Vorteile von intergouvernementaler Koordination durch Leistungsvergleich nur realisieren lassen, wenn Politik nicht durch den Parteienwettbewerb beherrscht wird. Das bedeutet nicht, dass sie nur in verhandlungsdemokratischen Regierungssystemen erreichbar sind; in Wettbewerbsdemokratien wären sie aber nur in Politikbereichen einsetzbar, die für die Parteienkonkurrenz wenig bedeutsam ist.

Wie immer sich diese Thesen in vergleichenden Untersuchungen bewähren, sie weisen jedenfalls darauf hin, dass Demokratie und Föderalismus nur dann störungsfrei zusammenwirken, wenn Muster der intergouvernementalen Politik nach Politikfeldern und nach den Bedingungen intragouvernementaler Demokratiemuster variiert werden. Kategorien wie Wettbewerbs- versus kooperativer Föderalismus oder Trennsystem versus Verbundsystem sind daher für die Klärung der Problematik kaum hilfreich. Sie verstellen auch Wege zu einer Reform, die Defizite demokratischer Legitimation im Föderalismus beseitigen sollen.

## 6. Schlussfolgerungen

Der Zusammenhang von Demokratie und Föderalismus erweist sich also als wesentlich komplexer, als dies die bisher diskutierten Theorien und Forschungsansätze zum Ausdruck bringen. Zwar profitiert wissenschaftliche Forschung von der Reduktion von Komplexität, doch diese muss dem Gegenstand angemessen sein. Demokratische Regierungssysteme und föderative Politikorganisationen im nationalen und internationalen Kontext variieren, und deshalb kann die Frage nach der Kompatibilität oder Inkompatibilität nur geklärt werden, wenn verschiedene Strukturkombinationen verglichen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Koppelung der Institutionen, die in einem demokratischen Föderalismus aufeinander treffen, unterschiedlich eng sein kann, also mehr oder weniger weite Spielräume für die Anpassung von Interaktionen zwischen den Akteuren bieten. Dafür ursächlich sind Pfadabhängigkeiten von Strukturen, aber auch die Regelungsdichte von Verfassungen. Zu beachten ist allerdings auch, dass die Wirkung föderativer Institutionen nach Politikfeldern variiert, weil die Aufgabenverflechtung und die Formen der Mehrebenenkoordination verschieden ausfallen. Zunehmend relevant sind auch politikfeldspezifische Ausformungen von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, die zum Teil durch Mehrebenenpolitik induziert werden, zum Teil aber auch verschiedene Formen gesellschaftlicher Interessenorganisation und -vermittlung reflektieren (für Kanada: Simmons 2008).

Verfassungsbegriffe wie Theoriebegriffe der empirisch-analytischen Politikwissenschaft, die die Variabilität von Föderalismus und Demokratie ausblenden, verleiten uns dazu, Inkompatibilitäten zu vermuten, wo sie lösbar sind, und Lösungen zu entwerfen, die angesichts realer Strukturverflechtungen entweder nicht funktionieren oder der demokratischen Legitimation schaden. Das ist auch der Fall, wenn dabei eindimensionale Bewertungsmaßstäbe zugrunde gelegt werden, also etwa nur auf Freiheitsicherung oder Effektivität des Regierens geachtet wird. Auf diese Weise mag man den imaginären Gordischen Knoten, der sich aus der Verbindung von Demokratie und Föderalismus

ergibt, zerschlagen. Das politikwissenschaftliche Problem wird damit aber nicht gelöst. Erforderlich sind vergleichende Untersuchungen, in denen das Zusammenwirken politischer Prozesse in verschiedenen Formen von Föderalismus und Demokratie ermittelt wird.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun. 1998. Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems. *Politische Vierteljahresschrift* 39: 80-90.
- Bednar, Jenna. 2009. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press.
- Benz, Arthur. 2009. *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bovens, Marc. 2007. Analysing and Assessing Accountability. A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13: 447-468.
- Braun, Dietmar. 2000. The Territorial Division of Power in Comparative Public Policy Research: An Assessment. In: Braun, Dietmar (Hrsg.), *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate, 27-56.
- Breton, Albert. 1996. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Broschek, Jörg. 2009. *Der kanadische Föderalismus. Eine historisch-institutionalistische Analyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Burkhart, Simone. 2008. *Blockierte Politik: Ursachen und Folgen von „Divided Government“ in Deutschland*. Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.
- Coultrap, John. 1999. From Parliamentarism to Pluralism. Models of Democracy and the European Union's "Democratic Deficit". *Journal of Theoretical Politics* 11: 107-135.
- Czada, Roland M. 2000. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Holtmann, Everhard und Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 23-49.
- DeBardeleben, Joan und Achim Hurrelmann. 2007. Introduction. In: DeBardeleben, Joan und Achim Hurrelmann (Hrsg.), *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 11-14.
- Decker, Frank. 2000. Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaates. Das Beispiel der Europäischen Union. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10: 585-629.
- Detterbeck, Klaus und Wolfgang Renzsch. 2008. Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb. In: Jun, Uwe, Melanie Haas und Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*, 39-55. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 39-55.
- Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Eriksen, Oddvar E. und John E. Fossum (Hrsg.) 2004. *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?* London: Routledge.
- Filippov, Mikhail, Olga Shvetsova und Peter C. Ordeshook. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger. 1999. *The New Democratic Federalism for Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gerstenberg, Oliver und Charles F. Sabel. 2002. Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe. In: Joerges, Christian und Renaud Dehousse (Hrsg.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford: Oxford University Press, 289-341.

- Hamilton, Alexander, John Jay und James Madison. 2003. *The Federalist*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Hooghe, Liesbet und Gary Marks. 2003. Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review* 97: 233-243.
- Kymlicka, Will. 2001. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe und Arjan H. Schakel. 2008. Patterns of Regional Authority. *Regional and Federal Studies* 18: 167-181.
- Möllers, Christoph. 2008. *Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Montesquieu, Charles de Secondat. 1951. *Vom Geist der Gesetze*, hrsg. von Ernst Forsthoff. Tübingen: H. Laupp'sche Buchhandlung.
- Müller-Rommel, Ferdinand. 2008. Demokratiemuster und Leistungsbilanz von Regierungen: Kritische Anmerkungen zu Arend Lijphart's "Patterns of Democracy". *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2: 78-94.
- Oates, Wallace E. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 39: 1120-1149.
- Painter, Martin. 1991. Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis. *Canadian Journal of Political Science* 24: 269-288.
- Riker, William H. 1964. *Federalism. Origins, Operation, Significance*. Boston/Toronto: Little Brown & Co.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: W. H. Freeman.
- Russell, Peter. 2004. *Constitutional Odyssey. Can Canada Become a Sovereign People?* Toronto: University of Toronto Press.
- Salmon, Pierre. 1987. Decentralisation as an Incentive Scheme. *Oxford Review of Economic Policy* 3: 24-43.
- Scharpf, Fritz W. 1975. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg: Scriptor.
- Scharpf, Fritz W. 1992. Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, Arthur, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, 51-96.
- Scharpf, Fritz W. 1994. *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. 2001. Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. *Scandinavian Political Studies* 24: 1-26.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- Schmalz-Bruns, Rainer. 1999. Deliberativer Supranationalismus: Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats. *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 6: 185-244.

- Schmidt, Manfred G. 2008. *Demokratiethorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitter, Philippe C. 2006. Governance in the European Union: A Viable Mechanism for Future Legitimation? In: Benz, Arthur und Ioannis Papadopoulos (Hrsg.), *Governance and Democracy*. London: Routledge, 158-175.
- Schultze, Rainer-Olaf. 2008. Zur Möglichkeit demokratischen Regierens in postnationalen Mehrebenensystemen. Lehren aus dem kanadischen Föderalismus. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39: 612-632.
- Simeon, Richard. 2006. *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Simeon, Richard und David Cameron. 2002. Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron If There Ever Was One. In: Bakvis, Herman und Grace Skogstad (Hrsg.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Don Mills/Ontario: Oxford University Press, 278-295.
- Simmons, Julie M. 2008. Democratizing Executive Federalism: The Role of Non-Governmental Actors in Intergovernmental Negotiations. In: Bakvis, Herman und Grace Skogstad (Hrsg.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Don Mills/Ontario: Oxford University Press, 255-379.
- Sørensen, Eva und Jacob Torfing (Hrsg.). 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sunstein, Cass R. 2001. *Designing Democracy. What Constitutions Do*. Oxford: Oxford University Press.
- Thaa, Winfried. 2008. Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation: vom Hindernis zur Möglichkeitsbedingung politischer Freiheit. *Politische Vierteljahresschrift* 49: 618-640.
- Treisman, Daniel. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Von Arnim, Hans Herbert. 2002. Wer kümmert sich um das Gemeinwohl: Von der Auflösung der politischen Verantwortung im Parteienstaat. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 35: 223-232.
- Watts, Ronald L. 2008. *Comparing Federal Systems*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Whitaker, Reginald. 1983. *Federalism and Democratic Theory*. Institute of Intergovernmental Relations. Discussion Paper 17. Kingston: Queen's University.