

Demokratie im Bundesstaat

Zum Verhältnis zweier verfassungsrechtlicher Strukturprinzipien*

Kurzfassung

Der Zusammenhang von Demokratie und Föderalismus wird politikwissenschaftlich kontrovers diskutiert. Eine Analyse des deutschen Falles zeigt, dass Verkürzungen und variierende demokratietheoretische Bezüge die Debatte kennzeichnen. Diesen Defiziten wird, bezogen auf den deutschen Fall, in zweierlei Hinsicht nachgegangen. Zum einen wird gezeigt, dass die für den kooperativen Föderalismus Deutschlands als systemprägend angenommene Inkongruenz zwischen Parteienwettbewerb und Bundesstaat lediglich einen Teil der politischen Entscheidungsfähigkeit erklären kann. Konsens und nicht Blockade kennzeichnen den Alltag in der Bundesrepublik Deutschland. Allerdings wird auch deutlich, dass die Voraussetzungen für die Konsensfindung schwinden. Zum anderen wird die Struktur der vertikalen Gewaltenteilung untersucht. Hier wird herausgearbeitet, dass die mit der Föderalismusreform angestrebte Reföderalisierung auf problematischen Annahmen beruhte und keineswegs demokratieverträglicher ist als der Status quo ante. Insgesamt ist damit davon auszugehen, dass Bundesstaat und Föderalismus sich zwar in einem Spannungsverhältnis befinden. Dieses Spannungsverhältnis sollte aber nicht als Widerspruch oder Unvereinbarkeit von verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien missverstanden werden. Solche Spannungsverhältnisse sind zwingender Bestandteil demokratischer Systeme.

* Ich danke den beiden anonymen Gutachtern der Zeitschrift für Politikwissenschaft für Hinweise und Kritik. Selbstredend entbindet mich das nicht von der alleinigen Verantwortung für Fehler und Mängel des Aufsatzes.

Inhalt

1. Einleitung	124
2. Die Strukturbruchthese:	
Parteienwettbewerb + Bundesstaat = Politikblockade + Reformstau?	125
a) Die Landesparteiensysteme: Vom moderaten zum polarisierten Pluralismus?	130
b) Regierungen in den Ländern	133
c) Asymmetrischer Parteienwettbewerb im Bundesstaat	134
3. Föderalismusreform und Landesparlamentarismus	136
a) Machttransfer von den Ländern zum Bund	137
b) Föderalismusreform und Stärkung der Landesparlamente	138
c) Föderalismusreform und Demokratietheorie	139
4. Schlussfolgerung	143

1. Einleitung

Kann im kooperativen Bundesstaat demokratisch regiert werden? Auf diese Frage gibt die einschlägige Forschung zwei Antworten (Benz 2009). Auf der einen Seite stehen diejenigen wie Ronald Watts (2008), Juan Linz (1999) oder – aus rechtswissenschaftlicher Perspektive – Konrad Hesse (1962), die Regieren in einer bundesstaatlichen Ordnung grundsätzlich demokratischer finden als in unitarischen Staaten, weil in föderativen Systemen der Minderheitenschutz besser gewährleistet werden könne, weil aufgrund der häufigeren Wahlen mehr Partizipationsmöglichkeiten bestehen würden und weil bürgernäher und damit effizienter regiert würde. Auf der anderen Seite stehen vor allem die ökonomische Theorie des Föderalismus (Thöni 1986) und die Theorie der Politikverflechtung (Scharpf u. a. 1976; Lehmbruch 2000). Sie unterstellen eine prinzipielle Unvereinbarkeit der beiden Strukturprinzipien von Demokratie und Föderalismus. Das Grundproblem besteht dabei darin, dass – staatsrechtlich gesprochen – in Mehrebenensystemen die Kongruenz zwischen Staatsgewalt, Staatsgebiet und Staatsvolk zumindest teilweise aufgelöst ist. Aufgrund der geteilten Souveränität in Bundesstaaten kann der Oberstaat Gesetze erlassen, die auf den Territorien seiner Gliedstaaten befolgt werden müssen. Zugleich sind den Ländern Bereiche verbindlicher Rechtssetzung zugeordnet, in denen der Oberstaat keine Gesetzgebungskompetenz hat. Eine solche Kompetenztrennung hat Folgen: Es ist unter dieser rechtlichen Konstruktion nicht

mehr ohne Weiteres möglich, klare Kompetenzabgrenzungen zu treffen und die Delegations- und Legitimationsketten zu etablieren, die demokratietheoretisch erforderlich scheinen. Verflechtungsstrukturen, so die wichtigsten Argumente in diesem Zusammenhang, verwischen politische Verantwortlichkeiten, führen zur Intransparenz von Entscheidungsverfahren, zur Entparlamentarisierung und sie münden schließlich nicht selten in problemunangemessenen Entscheidungen.

Obgleich der kooperative Föderalismus Deutschlands sich durchaus von anderen Ländern unterscheidet, die ebenfalls den Bundesstaat mit einem parlamentarischen Regierungssystem kombiniert haben (wie Kanada oder Australien), stellt die deutsche Debatte ein Spiegelbild der internationalen Diskussion um die Vereinbarkeit von Demokratie und Föderalismus dar (Helms 2007: 193-207). Politisch und politikwissenschaftlich dominieren im deutschen Diskurs jedoch vor allem die Positionen, die Demokratie durch den Bundesstaat beeinträchtigt, ja sogar ausgehebelt sehen. Allerdings wird in der Debatte oft mit Verkürzungen und variierenden demokratietheoretischen Bezügen operiert. Diese Defizite will ich, bezogen auf den deutschen Fall, an zwei Aspekten verdeutlichen: zum einen an der sogenannten Strukturbruchthese von Gerhard Lehmbuch. Die für den kooperativen Föderalismus Deutschlands als systemprägend angenommene Inkongruenz zwischen Parteienwettbewerb und Bundesstaat kann bestenfalls einen Teil der politischen Entscheidungsfähigkeit oder -unfähigkeit erklären. Konsens und nicht Blockade kennzeichnen den politischen Alltag in der Bundesrepublik Deutschland. Allerdings will ich auch zeigen, dass die Voraussetzungen für die Konsensfindung schwinden. Zum anderen untersuche ich die Struktur der vertikalen Gewaltenteilung, also die Aufteilung der Staatsfunktionen auf die beiden Ebenen des Bundesstaates. Hier werde ich herausarbeiten, dass die mit der Föderalismusreform angestrebte Reföderalisierung auf problematischen Annahmen beruhte und keineswegs demokratieverträglicher ist als der Status quo ante.

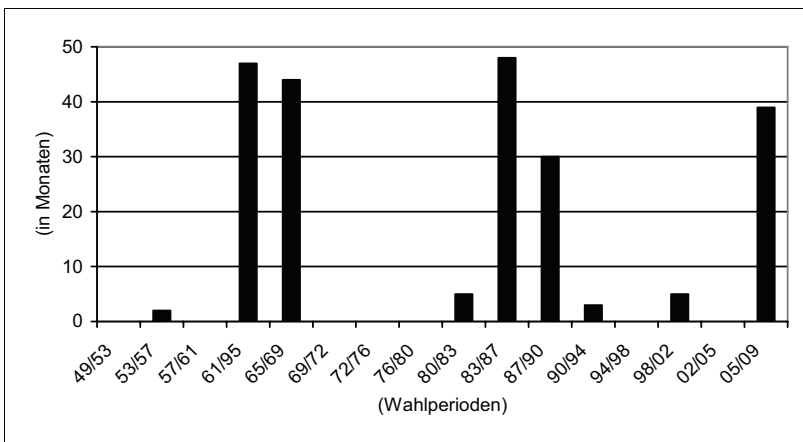
2. Die Strukturbruchthese: Parteienwettbewerb + Bundesstaat = Politikblockade + Reformstau?

Im Jahre 2005 stellte Horst Köhler, der – inzwischen zurückgetretene – Bundespräsident, fest: „Die föderative Ordnung ist überholt“ (2005: 1) Aber nicht nur Köhler hielt den Föderalismus für ein Reformhindernis, insbesondere weil im Bundesrat die Opposition, d. h. die politische Minderheit, die Gesetze verhindern kann, die die politische Mehrheit im Bundestag beschlossen hat. Das Grundgesetz

habe, so die ganz überwiegende Meinung, die politischen Akteure in das Prokrustesbett der Kooperation und zum Konsens gezwungen und damit den zentralen demokratischen Legitimationsmechanismus untergraben: den auf Konflikt und Mehrheitsentscheidungen beruhenden Parteienwettbewerb. Um „durchregieren“ zu können, brauche die Bundesregierung im Föderalismus deutscher Prägung eine doppelte Mehrheit: im Bundestag und im Bundesrat.

Abbildung 1

Phasen von Regierungsmehrheiten im Bundesrat (in Monaten, 1949-2009)



Quelle: Seemann 2005: 33; eigene Ergänzungen.

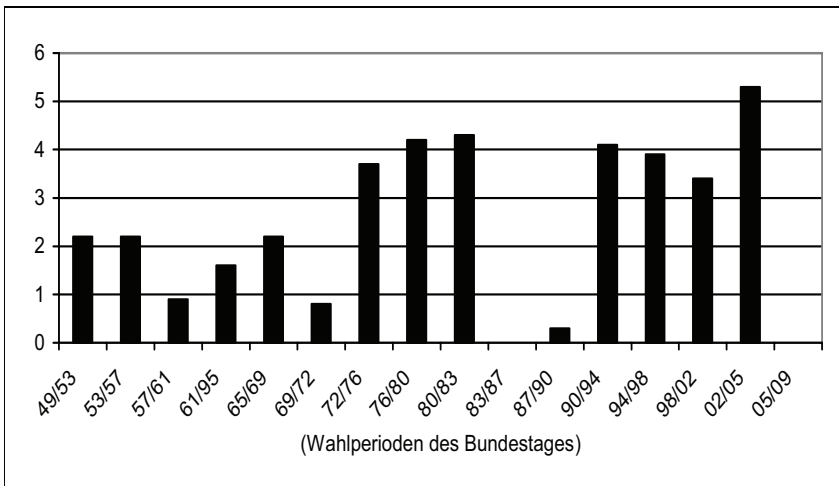
Wie Abbildung 1 verdeutlicht, ist eine solche doppelte Mehrheit die Ausnahme. Abgebildet sind die Monate, in denen im Bundesrat dieselben parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse existierten wie im Bundestag. Normalerweise – es gibt Ausnahmen wie die 9. (1980/83) oder die 15. Wahlperiode (2002/05) – dauert eine Legislaturperiode des Bundestages 48 Monate. In lediglich fünf der bislang 16 Wahlperioden (oder in rund 19 von insgesamt 60 Jahren) verfügten die Bundesregierungen auch über eine absolute Mehrheit in der Länderkammer. In über 70 % der Zeit hatte die Bundesregierung mithin keine eigene Mehrheit im Bundesrat. „Divided government“, also gegenläufige Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag, ist die Regel, nicht die Ausnahme.

Die Folgen davon sind offensichtlich: Die Bundesregierung war und ist bei zustimmungspflichtigen Gesetzen auf die Opposition angewiesen. Das gilt auch für den Großteil der Rechtsverordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, für die die Bundesregierung ebenfalls die Zustimmung des Bundesrates benötigt.

Diese Konstellation kann man theoretisch unterschiedlich modellieren (Burkhardt 2008: 95-116). Am instruktivsten ist immer noch die „Strukturbruchthese“ von Gerhard Lehmbuch (2000). Er stellte bereits Mitte der 70er-Jahre eine Inkongruenz fest zwischen dem Bundesstaat, der Konsens benötigt und mit Kompromissen operiert, und dem bipolaren Parteiensystem, das auf Konkurrenz beruht und mit Mehrheitsentscheidungen operiert. Man kann auch sagen, dass der Parteienwettbewerb das unmöglich macht, was der Bundesstaat am meisten benötigt: Kompromisse. In dieser Perspektive schränkt der „Strukturbruch“ zwischen Bundesstaat und Parteienwettbewerb die staatliche Handlungsfähigkeit ein, weil er umfassende Politikwechsel ausschließt und allenfalls eine „Politik des mittleren Weges“ (Schmidt 1990) zulässt. Empirisch und theoretisch spricht also scheinbar viel für die Blockadethese.

Abbildung 2

Versagung der Zustimmung des Bundesrates für vom Bundestag verabschiedete Gesetze (in Prozent, 1949 bis 2009)



Quelle: Bundesrat 2009: 7.

Vor diesem Hintergrund muss es überraschen, dass zwischen 1949 und 2009 der Bundesrat lediglich 184 Mal seine Zustimmung für ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz verweigert hat. Das sind im Durchschnitt gerade einmal 2,6 % aller bis dahin vom Bundestag verabschiedeten Gesetze. Hinzu kommt: Von diesen 184 Gesetzen, denen der Bundesrat die Zustimmung versagte, wurden 100 nach einem Vermittlungsverfahren schließlich doch noch verkündet, und letztlich scheiterten gerade einmal 72 Gesetze an einer fehlenden Zustimmung des Bundesrates. Das ist ziemlich genau 1 % aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetze (Bundesrat 2009). Mit unter einem Prozent liegt der Anteil der an einer fehlenden Zustimmung des Bundesrates gescheiterten Rechtsverordnungen bzw. Verwaltungsvorschriften noch unter diesem Niveau – obgleich hier nicht einmal ein Vermittlungsverfahren zur Lösung von Konflikten zur Verfügung steht.

Nun lässt sich – durchaus zu Recht – argumentieren, dass man mit einer bloß quantitativen Betrachtung die Blockademacht des Bundesrates nicht adäquat erfassen kann. Auch nach Lehbruch kommt es vor allem auf „Schlüsselentscheidungen“ an, also auf Gesetze, die innovativ und politisch so bedeutsam sind, dass sie intensive politische Konflikte provozieren (Zohlnhöfer 2009: 55).¹ Gemäß der Strukturbruchthese ist unter diesen Voraussetzungen zu erwarten, dass die Opposition im Bundesrat ihre Blockademacht insbesondere in diesen Fällen mobilisiert, und hierfür gibt es immer wieder spektakuläre Beispiele. Eine über Einzelbeispiele hinausgehende Betrachtung zeigt allerdings: Aus keiner der bisher vorliegenden Untersuchungen lässt sich der Schluss ziehen, dass in Phasen von „divided government“ Schlüsselentscheidungen häufiger am Bundesrat scheiterten oder auch nur länger dauerten als in Zeiten, in denen die Bundesregierung über eine Mehrheit in der Länderkammer verfügte (Burkhart 2008: 119-127; Reutter 2007).² Der Bundesrat ist also auch bei wichtigen Gesetzen „kein Grab für innovative Entscheidungen“ (Beyme 1997: 298).³

- 1 Auf die methodischen Probleme, die mit der Qualifizierung von Gesetzesvorhaben nach ihrer gesellschaftlichen oder politischen Wichtigkeit verknüpft sind, kann nicht eingegangen werden. Letztlich beruht jede entsprechende Auswahl auf subjektiven Einschätzungen (Burkhart 2008: 120; Zohlnhöfer 2009: 53 ff.).
- 2 Bei Schlüsselentscheidungen wird jedoch der Vermittlungsausschuss häufiger angerufen als bei weniger wichtigen Gesetzen (Reutter 2007: 314).
- 3 Simone Burkhart erklärt den geringen Anteil an am Bundesrat gescheiterten Gesetzen mit einer strategischen Selbstbeschränkung der Bundesregierung (Burkhart 2008: 127-160).

Vor diesem Hintergrund scheinen weniger die Entscheidungsblockaden erklärungsbedürftig. Sie kommen offenbar gar nicht so häufig vor. Erklärungsbedürftig scheint vielmehr, wieso unter der gegebenen Strukturkombination von mehrheitsdemokratischem Parteienwettbewerb und konsensdemokratischem Bundesstaat immer wieder Kompromisse gefunden werden und zwar auch bei vielen wichtigen Gesetzen. Eine Antwort auf diese Frage lässt sich nur in dem politischen Teilsystem finden, das für die Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen unerlässliche Vermittlungsleistungen erbringt: im Parteiensystem.

Im Weiteren werde ich die These vertreten, dass der bipolare, mehrheitsdemokratische Parteienwettbewerb, der der Strukturbruchthese unterlegt ist, einen doppelten Effekt aufweist. Einerseits erhöht er, wie dargestellt, die Wahrscheinlichkeit von Politikblockaden. Die politische Opposition – also die Regierung im Wartestand – hat unter Wettbewerbsbedingungen keinen Anlass, Vorhaben der Regierung im Bundesrat zu unterstützen. Nur unter dieser Voraussetzung entfaltet der „Strukturbruch“ die ihm zugeschriebenen Effekte, nämlich Reformvorhaben der Regierung unmöglich zu machen. Darin liegt für viele die Ursache für den allseits beklagten „Reformstau“.

In Mehrebenensystemen ist die Sache jedoch komplizierter. So können sich Parteien, die sich in einem Mehrebenensystem wie dem deutschen Bundesstaat im Bund in der Opposition befinden, gleichzeitig in den Ländern regieren. In der Bundesrepublik ist das sogar der Normalfall. Parteien sind hier – von wenigen Ausnahmen abgesehen – zur selben Zeit in der Regierung und in der Opposition. Zugespitzt lässt sich sagen: Um Opposition im Bund wirkmächtig betreiben zu können, müssen die jeweiligen Parteien in den Ländern regieren. Das verschafft ihnen die Möglichkeit, Gesetzesvorhaben der Bundesregierung über den Bundesrat zu Fall zu bringen. Mit der Regierungsübernahme in den Ländern verändert sich aber die Konfliktkonstellation, denn nun existieren zwischen Bundes- und Landesregierungen (einschließlich der Oppositionsparteien) gemeinsame Interessen. In einer solchen Konstellation können Landesregierungen nicht mehr nur Parteianliegen vertreten und ihre Politik dem Gewinn der nächsten Bundestagswahl unterordnen. Vielmehr müssen sie dann auch Landesinteressen verfolgen und vermeiden, dass sie für Politikversagen verantwortlich gemacht werden. Unter diesen Bedingungen scheint eine bloße Obstruktion im Bundesrat wenig Erfolg versprechend. Lehmbruch und einige andere haben daher überzeugend argumentiert, dass es genau die Parteien – noch genauer: die beiden Volksparteien – sind, die Kompromisse zwischen Bund und

Ländern oder zwischen Ländern ermöglichen. Sie erbringen über die Ebenen hinweg Koordinations- und Abstimmungsleistungen (Lehmbruch 2000: 158-162 und passim; Renzsch 2000; Sturm 1999).

Dies ist allerdings nur möglich, wenn die Landesregierungen über ausreichend Handlungsautonomie gegenüber ihren Parlamenten verfügen, denn nur dann sind sie in der Lage, Kompromisse mit dem Bund oder mit anderen Ländern einzugehen. Die Konsensdemokratie im Bund ruht mithin auf einer mehrheitsdemokratischen Basis in den Ländern. Und tatsächlich dominier(t)en in den Ländern kleinstmögliche Gewinnregierungen, d. h. kleine Koalitionen oder Einparteienregierungen. Ihr Zeitanteil an allen Landesregierungen bis 2007 beträgt mehr als 81 %, d. h. eine Konzentration der Exekutivmacht im Sinne Arend Lijpharts ist – oder besser: war – in den Ländern vorhanden. Doch genau diese Voraussetzungen scheinen zu erodieren. Im Folgenden will ich dies anhand von drei Entwicklungen illustrieren: an den Veränderungen in den Landesparteiensystemen (a), der Entwicklung mehrheitsdemokratischer Regierungen in den Ländern (b) und der vertikalen Integrationsfähigkeit der Parteien (c).

a) Die Landesparteiensysteme: Vom moderaten zum polarisierten Pluralismus?

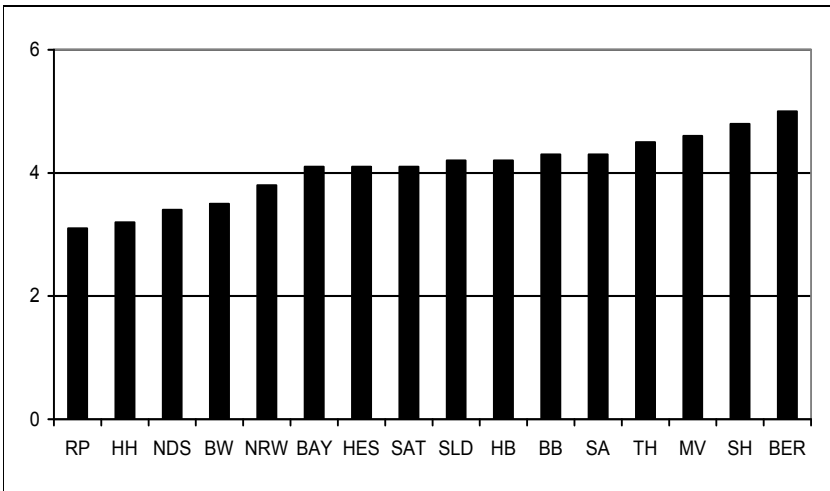
Mehrheitsdemokratische Systeme im Sinne Arend Lijpharts zeichnen sich dadurch aus, dass die aus Wahlen hervorgegangene Mehrheit über die politische Macht verfügt: Sie kann „durchregieren“. Es geht also um Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit, um Machtkonzentration. Das ist institutionell und strukturell voraussetzungsvoll, und Lijphart prüft dies anhand einer ganzen Reihe von Dimensionen. Für seine Analyse von Demokratiemustern in 36 Staaten spielt das Parteiensystem aber eine zentrale Rolle, weil Zweiparteiensysteme die Chancen für Einparteienmehrheitsregierungen und damit Machtkonzentration begünstigen (Lijphart 1999: 62-89; Schniewind 2008a: 63-79). In Mehrparteiensystemen sind Koalitionen – und damit eine Machtteilung in der Regierung – wahrscheinlicher. Wie sieht die Entwicklung nun in den deutschen Ländern aus?

Die Parteiensystemforschung hat erst in den letzten 20 Jahren begonnen, sich mit der regionalen Dimension des Parteienwettbewerbs auseinanderzusetzen (Sturm 1997). Doch soviel lässt sich immerhin feststellen: Landespolitik

hat an Bedeutung gewonnen, und der Parteienwettbewerb in den Ländern hat sich intensiviert (Jun u. a. 2008).

Abbildung 3

Anzahl der effektiven Parteien⁴ in den Ländern (jeweils letzte Wahl)



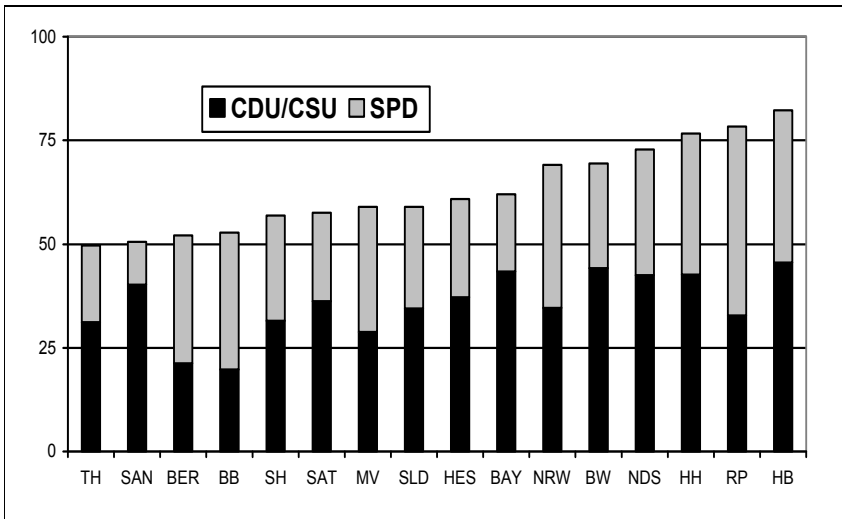
Quelle: <http://www.election.de> (Stand: 25.06.10), eigene Berechnungen.

Die Parteiensysteme der Länder folgten in ihren Entwicklungen bis zur Vereinigung *cum grano salis* demjenigen des Bundes (Reutter 2008: 86-97; Niedermayer 2003; Schniewind 2008a). Der Konsolidierungsphase der 50er-Jahre folgte in den 60er- und 70er-Jahren eine Phase des „stabilen Zweieinhalbparteiensystems“, das nach der Gründung der Grünen von einer Phase der Pluralisierung abgelöst wurde. Schließlich markiert die Vereinigung den Beginn einer Dekonzentrationsphase, in der die Stellung der Volksparteien erodiert, sich neue Parteien am linken und rechten Rand des Parteienspektrums etablieren und in der sich Regionalisierungstendenzen verstärken. Komprimiert

- 4 Parteien werden hier nicht bloß gezählt, sondern nach ihrer Stärke gewichtet. Haben alle Parteien dieselbe Größe, entspricht die Anzahl der effektiven Parteien der Anzahl der realen Parteien; bei steigendem Ungleichgewicht nähert sich der Wert der Zahl 1. Die effektive Anzahl der Parteien ergibt sich aus dem Kehrwert der Summe der quadrierten Stimmen (oder Mandats-)anteile (Laakso/Taagepera 1979).

ausdrücken lassen sich diese Änderungen anhand der Anzahl der effektiven Parteien, hier gemessen mit dem „Laakso-Taagepera-Index“ und auf Grundlage der Wahlergebnisse. Nimmt man jeweils die letzten Wahlen in den Ländern, variiert die Anzahl der effektiven Parteien zwischen 2,9 (NRW) und 5,0 (Berlin); durchschnittlich beträgt sie 4,1 (sie lag in den 60er-, 70er- und 80er-Jahren bei durchschnittlich 2,5 bzw. 2,6). In Schleswig-Holstein liegt sie aktuell bei 4,8. Sie nähert sich damit dem von Giovanni Sartori (1976) angegebenen Schwellenwert von 5 bis 6 Parteien. Dann kann ein gemäßigt pluralistisches in ein polarisiert pluralistisches Parteiensystem umschlagen und der Parteienwettbewerb kann zentrifugale Wirkungen entfalten. In Berlin ist diese Schwelle fast schon erreicht: Hier ist die Zahl der effektiven Parteien im Jahre 2006 auf 5,0 gestiegen (Abbildung 3). Die Parteiensysteme in den Ländern polarisieren sich also, und der Parteienwettbewerb tendiert nicht mehr notwendigerweise zur Mitte.

*Abbildung 4
Parteienkonzentration in den Ländern: Summierte Stimmenanteile von CDU/CSU und SPD an den Wählern und Wählerinnen bei den letzten Landtagswahlen*



Quelle: <http://www.election.de> (Stand: 25.06.10)

Es kommt hinzu, dass die beiden Volksparteien deutlich an Gewicht verlieren. Messen lässt sich dies mittels der Konzentration, d. h. der addierten Stimmenanteile von CDU/CSU und SPD bei Landtagswahlen. Während die Konzentration in den Ländern in den 80er-Jahren – und bei einer deutlich höheren Wahlbeteiligung – noch bei durchschnittlich 86 % lag, kamen die beiden großen Parteien bei den letzten Wahlen in den Ländern noch gerade auf durchschnittlich 63,1 % der abgegebenen Stimmen (Abbildung 4). In Thüringen repräsentieren CDU und SPD zusammen gerade noch 49,7 % der Wähler und Wählerinnen. In den anderen Ländern schwankt ihr summierter Anteil zwischen 50,6 (Sachsen) und 82,3 % (Bremen), und in NRW fiel der Anteil bei der Wahl 2010 auf 69,1 % von 81,9 % (2005).

b) Regierungen in den Ländern

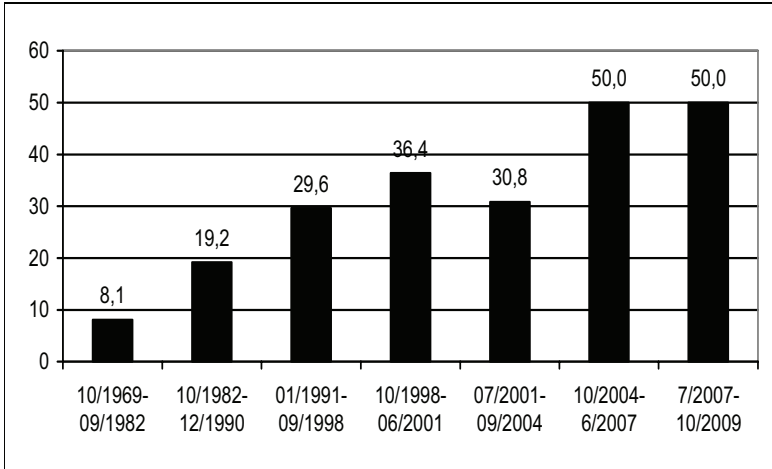
Die Veränderungen der Parteiensysteme schlagen unmittelbar durch auf Regierungsbildung und -formate in den Ländern und zwar in dreierlei Hinsicht (Schniewind 2008b; Reutter 2008: 208-218):

(1) Aufgrund der stärkeren Fragmentierung und der Erosion der Volksparteien sind Einparteienmehrheitsregierungen unwahrscheinlicher. Das musste zuletzt sogar Bayern erfahren, wo im Herbst 2008 eine seit 1962 dauernde CSU-Alleinherrschaft ihr Ende fand. Das gilt aber auch für andere Länder, und durchschnittlich ist der Anteil der Einparteienmehrheitsregierungen an allen Regierungen – gewichtet nach Tagen – von 63,9 % (1975 bis 1989) auf 34,1 % (1990-2005) gesunken (Schniewind 2008b: 135).

(2) Eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei den kleinstmöglichen Gewinnregierungen feststellen. Auch der Anteil der kleinen Koalitionen ist von 95,5 % (1975 bis 1989) auf 77,0 % (1990-2005) gesunken. Der Anteil großer Koalitionen ist also nach der Vereinigung gestiegen (Schniewind 2008b: 135).

(3) Die Änderungen in den Parteiensystemen manifestieren sich schließlich darin, dass die Chancen von Regierungen, wiedergewählt zu werden, gesunken sind. Jedenfalls ist die Anzahl der Regierungswechsel nach Landtagswahlen kontinuierlich gestiegen. In der Periode zwischen Oktober 2004 und Oktober 2009 hat sogar jede zweite Landtagswahl einen Regierungswechsel nach sich gezogen (Abbildung 5).

Abbildung 5
Regierungswechsel in den Ländern nach Wahlen (1969-2009, in Prozent)



Anmerkung: Als Regierungswechsel wurde gezählt, wenn sich nach einer Landtagswahl hinsichtlich des/der großen Koalitionspartner(s) eine Veränderung ergeben hat. Quelle: Decker/Blumenthal 2002: 163; Seemann 2005: 119; eigene Ergänzungen.

Die stärkere Fragmentierung der Parteiensysteme, die Schwäche der Volksparteien und die häufigeren Regierungswechsel – all dies hat Folgen für die dritte der erwähnten Dimensionen: die vertikale Integrationsfähigkeit der Parteien.

c) Asymmetrischer Parteienwettbewerb im Bundesstaat

Die deutschen Parteien gelten – oder besser: galten – im internationalen Vergleich als hoch integriert und zentralisiert. Das ist auch eine Folge des unitarischen Charakters des deutschen Bundesstaates. Aber auch hier zeichnen sich strukturelle Veränderungen ab. Bundesparteien scheinen immer weniger in der Lage, ihre jeweiligen Untergliederungen auf eine bestimmte Politik verpflichten zu können. Das erfuhr zuletzt auch Angela Merkel. Sie musste Ende 2009 durch Zugeständnisse die Zustimmung einiger „ihrer“ CDU-Ministerpräsidenten (aus Schleswig-Holstein, dem Saarland und Niedersachsen) „erkaufen“. Diese hatten gedroht, das Wachstumsbeschleunigungsgesetz im Bundesrat scheitern zu lassen. Allgemeiner gesprochen heißt das aber, dass die Parteien-

systeme von Bund und Ländern sich unterscheiden und sich ein asymmetrischer Parteienwettbewerb herausbildet. „Für die Parteien bedeutet dies, dass die subnationale Arena eine deutlich andere politische und strategische Herangehensweise notwendig macht, andere Lösungen erfordert, als sie auf nationaler Ebene gefunden worden sind“ (Detterbeck/Renzsch 2008: 40).

Dies lässt sich am Beispiel der Koalitionspolitik illustrieren. Die früher bestehende Regel, dass Koalitionen in Bund und Ländern zur Kongruenz tendieren, gilt nicht mehr. Verglichen mit der Periode von 1969 bis 1989 stieg nach 1990 der Anteil der inkongruenten bzw. alternativen Koalitionen, also der Koalitionen, die nicht mit dem nationalen Muster übereinstimmen, von 10,9 auf 50,1 %. Gleichzeitig ist der Anteil der Einparteienregierungen auf 36,6 % gesunken (Tabelle 1). Beides vermindert jedoch die Chance zur Kompromissbildung auf Bundesebene: Der höhere Anteil von Koalitionsregierungen macht schon auf Landesebene Kompromisse notwendig, und die berüchtigte Bundesratsklausel in Koalitionsverträgen zwingt Landesregierungen im Bundesrat häufig zur Enthaltung, auch wenn einer der Koalitionspartner dem Gesetz zustimmen würde. Der hohe Anteil inkongruenter bzw. alternativer Koalitionen bedeutet zudem, dass auf Bundesebene Kompromisse über die politischen Lager hinweg getroffen werden müssen. Kompromissfindung ist damit zwar nicht ausgeschlossen, aber schwerer zu erreichen.

Tabelle 1
Regierungsbildungen in den Ländern (1969-2005)

	Kongruente Koalitionen		Einparteienregierungen		Inkongruente/alternative Koalitionen	
	absolut	(%)	absolut	(%)	absolut	(%)
1969-1990	16	(29,1)	33	(60,0)	6	(10,9)
1990-2005	11	(13,4)	30	(36,6)	41	(50,0)

Quelle: Detterbeck/Renzsch 2008: 45 und 49, eigene Berechnungen.

Mit Detterbeck/Renzsch (2008) kann somit gefolgert werden: Die seit der Vereinigung deutlich hervortretende regionale Logik des Parteienwettbewerbs und die zunehmende Inkongruenz zwischen den Parteiensystemen der Länder und des Bundes lassen auch die Wahrscheinlichkeit von Politikblockaden steigen. „Tendenziell ist es [...] für die Bundesregierung seit 1990 schwieriger geworden, Gesetze durch den Bundesrat zu bekommen: die Heterogenität

der Länder erschwert Kompromissbildungen, Enthaltungsklauseln [in Koalitionsverträgen: WR] wirken bei der Erfordernis, eine absolute Mehrheit der Stimmen im Bundesrat zu erzielen, faktisch wie Nein-Stimmen, der Zuwachs an alternativen Koalitionen stärkt die Oppositionsparteien im Bund“ (Detterbeck/Renzsch 2008: 49).

3. Föderalismusreform und Landesparlamentarismus

Theoretisch hätte es die Föderalismusreform 2006 nicht geben dürfen. Alles sprach für eine weitere Zentralisierung staatlicher Kompetenzen: die europäische Integration, die ökonomische Entwicklung, die Heterogenisierung der Länder, der politisch kaum noch zu gestaltende Finanzausgleich (Scharpf 2009: 69-116). Und die 2004 gescheiterte Bundesstaatskommission hatten viele als Bestätigung gesehen, dass das verflochtene Mehrebenensystem zur Eigenreform nicht fähig sei (Sturm 2005; Benz 2005). Trotzdem wurden im Zuge der Föderalismusreform 2006 insgesamt 18 Materien in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt. Hinzu kommt die Möglichkeit zur Abweichungsgesetzgebung, die den Ländern in weiteren sieben Bereichen die Chance zur eigenständigen legislativen Gestaltung einräumt (Zohlhöfer 2009; Scharpf 2009).

Damit wurde eine Reform verwirklicht, die nicht nur den Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze reduzieren, sondern auch Landesparlamenten einen Bedeutungszuwachs bescheren sollte. Die Landesparlamente hatten schon seit Mitte der 70er-Jahre über einen kontinuierlichen Kompetenz- und Einflussverlust geklagt und eine (Rück-)Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder gefordert (Reutter 2008: 323-327). Nach der Wiedervereinigung wurden diese Forderungen mit steigender Dringlichkeit vorgetragen, und auf dem sogenannten Föderalismuskonvent, der 2003 in Lübeck stattfand, wurde erneut eine grundlegende Reform des Bundesstaates angemahnt (Lübecker Erklärung 2003). Die Föderalismusreform 2006 nahm diese Forderungen auf und sollte, wie erwähnt, auch helfen, die Parlamente in den Ländern zu stärken (Reutter 2006a). Im Folgenden werde ich die Föderalismusreform vor allem unter dieser Perspektive beleuchten und dabei drei Fragen nachgehen: War die Annahme eines stetigen legislativen Machttransfers von den Ländern zum Bund zutreffend? War die Reform mit realistischen Zielen versehen? Gründete sie auf konsistenten demokratiethoretischen Überlegungen?

a) Machttransfer von den Ländern zum Bund

Der Föderalismusreform unterlegt war die Machttransferthese (Reutter 2006b). Sie ist ein Kind der Theorie der Politikverflechtung, nach der der kooperative Föderalismus eine Tendenz zur Unitarisierung aufweist, die Exekutive privilegiert und die Parlamente marginalisiert. Die Machttransferthese ist ein direkter Ausfluss aus diesen Überlegungen. Bis zur Föderalismusreform 2006 wurden ein kontinuierlicher legislativer Machttransfer zugunsten des Bundes und ein stetiger Niedergang des Landesparlamentarismus angenommen. Dem Bund, so das Argument, wurden ständig neue Gesetzgebungsmaterien insbesondere im Bereich der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung übertragen. Auch deswegen befänden sich die Landesparlamente in einem „Überlebenskampf“, so Uwe Thaysen, ein ausgewiesener Kenner der Materie, noch im Jahre 2005 (2005: 32). Die Verfassungswirklichkeit bestätigt diese Annahme nicht: Weder hat eine kontinuierliche Abwanderung von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund stattgefunden (1) noch lässt sich von einem stetigen Rückgang der Gesetzgebungstätigkeit in den Ländern sprechen (2).

(1) Ein Kernargument der Machttransferthese besteht in der Behauptung, dass seit 1949 Gesetzesmaterien an den Bund abgewandert seien (zum Weiteren auch: Renzsch 1999). Und tatsächlich ist insbesondere die Liste der Materien der konkurrierenden, aber auch der – inzwischen wieder abgeschafften – Rahmengesetzgebung sukzessive erweitert worden, wobei der Bund seine Gesetzgebungskompetenzen voll ausgeschöpft hat und den Ländern damit kein Raum blieb für eigenständige Gestaltung. Allerdings waren die Länder in den meisten Materien, die dem Bund im Laufe der Zeit übertragen wurden, gesetzgeberisch vorher überhaupt nicht aktiv gewesen. Und in den meisten Fällen, bei denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz übertragen wurde, gab es gute Gründe für bundeseinheitliche Regelungen: So kann man sich kaum vorstellen, dass die friedliche Nutzung der Kernenergie, die künstliche Befruchtung oder die embryonale Stammzellforschung in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt wird. Die Erweiterung der Liste der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes bedeutete im Ergebnis dann zwar einen – zudem gerechtfertigten – Gestaltungsgewinn für den Bund, aber keineswegs einen Gestaltungsverlust für die Länder. Von einer kontinuierlichen Abwanderung von Gesetzgebungskompetenzen von den Ländern zum Bund lässt sich jedenfalls nicht sprechen.

(2) Damit korrespondiert, dass die Anzahl der verabschiedeten Gesetze in den Ländern keineswegs kontinuierlich gesunken ist (Reutter 2006a: 1265 f.).

Entgegen landläufigen Behauptungen beschließen Landesparlamente noch immer Gesetze in beachtlicher Anzahl. Zwar verabschiedet der Bundestag pro Wahlperiode circa vier Mal so viele Gesetze wie im Durchschnitt die Landesparlamente, doch lagen Letztere nur wenig unter dem britischen Parlament oder der französischen Nationalversammlung. Die Assemblée Nationale nahm zwischen 1997 und 2002 insgesamt 261 Gesetze an, d. h. 52 pro Jahr (ohne internationale Verträge), und das britische Parlament verabschiedete 585 Gesetze zwischen 1992 und 2005, also 45 pro Session. Das Abgeordnetenhaus von Berlin lag mit 66 verabschiedeten Gesetzen pro Jahr sogar über diesem Niveau (Reutter 2004: 129 f.). Noch bemerkenswerter: In den 60er-, 70er- und 90er-Jahren haben in den Ländern legislative Renaissancen stattgefunden, die sich auf Regierungswechsel, Verfassungsreformen (Gebiets- und Funktionalreform) sowie die deutsche Vereinigung zurückführen lassen.

Auch die Annahme, Landesgesetzgeber seien bestenfalls „Hilfsorgan“ des Bundesgesetzgebers und verabschiedeten lediglich Ausführungs- und Anpassungsgesetze, findet in den wenigen einschlägigen Studien zu diesem Thema keine Bestätigung. So hat Harald Metzmeier (2001) in seiner Untersuchung der Gesetzgebungstätigkeit des Bayerischen Landtags festgestellt, dass 149 von insgesamt 1.562 der in Bayern zwischen 1946 und 1998 verkündeten Gesetze als „bedeutende Neuschöpfungen“ zu qualifizieren seien.⁵ Damit läge der Anteil „bedeutender Neuschöpfungen“ in Bayern mit 9,5 % deutlich über dem Anteil der Schlüsselentscheidungen im Bundestag mit durchschnittlich 3,6 % (Reutter 2007: 309). Diese Befunde mögen zwar für eine abschließende Bewertung der parlamentarischen Gestaltungsmacht in den Ländern nicht ausreichen, weil „bedeutende Neuschöpfungen“ in Bayern und „Schlüsselentscheidungen“ des Bundestages sich nicht ohne Weiteres vergleichen lassen. Dennoch stellen diese Untersuchungen die verbreitete Machttransferthese und zentrale Annahmen der Föderalismusreform infrage (Reutter 2008: 245-249).

b) Föderalismusreform und Stärkung der Landesparlamente

Das leitet unmittelbar zur zweiten Frage über, nämlich ob mit der Reform realistische Ziele verfolgt wurden. Konkret: Kann die Übertragung von Gesetz-

5 Es versteht sich, dass „Schlüsselentscheidungen“ des Bundestages und „bedeutende Neuschöpfungen“ im Bayerischen Landtag nicht so ohne Weiteres vergleichbar sind. Metzmeier schließt dabei an eine Studie Bernhard Gremmers an, für den Gesetze dann „bedeutende Neuschöpfungen“ sind, wenn sie eine Materie „zum ersten Mal oder neu regeln und dabei von einigem Gewicht für die Staatsordnung sind“ (Gremmer 1990: 91).

gebungskompetenzen an die Länder die Landesparlamente als Gesetzgebungsorgane stärken, kann also das föderative Mehrebenensystem parlamentarisiert werden?

Tabelle 2

Strukturdaten zum Bundestag und zu vier Landesparlamenten

	Bundestag (2003)	Landesparlamente (Ø, 2004)
Anzahl gesetzliche Abgeordnete	598	121
Anzahl Parlamentsbeschäftigte	2.307	134
Anzahl der Plenarsitzungen pro Jahr	63	23

Quelle: Feldkamp 2005: passim; Reutter 2008: passim

Eine Aufwertung der Landesparlamente zu gestaltungsorientierten und gestaltungsmächtigen Parlamenten ist aber schon deswegen wenig wahrscheinlich, weil den Landesparlamenten schlicht die zeitlichen und personellen Ressourcen fehlen, um komplexe Materien in Gesetze zu überführen. Im Vergleich zum Bundestag sind sie kleiner – sie haben deutlich weniger Abgeordnete –, sie verfügen über weniger Parlamentsbeschäftigte und tagen seltener (Tabelle 2). Hinzu kommt: Landesparlamente sind Teil parlamentarischer Regierungssysteme, in denen der Exekutive die Aufgabe der politischen Gestaltung zukommt. Es wundert daher nicht, dass in den von mir untersuchten fünf Ländern – Brandenburg, Hessen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein – rund 83 % aller erfolgreichen Gesetzesinitiativen von den Landesregierungen stammen (Reutter 2006a: 1267). Wie auf Grundlage der beschränkten Ressourcen und der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme sich Landesvolksvertretungen in gestaltungsorientierte und gestaltungsmächtige Parlamente transformieren sollen, bleibt unklar.

c) Föderalismusreform und Demokratietheorie

In der Debatte um die Föderalismusreform wurden immer wieder demokratietheoretische Begründungsmuster bemüht. Vor allem mit drei Argumenten wurde eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder gerechtfertigt: (1) Wettbewerbsföderalismus sei demokratischer und effizienter als der etablierte Beteiligungsföderalismus; (2) kleinere Einheiten sollten Vorrang vor

größeren haben, und dem Prinzip der Subsidiarität sollte stärker Rechnung getragen werden; (3) durch Entflechtung könne die Transparenz von Entscheidungsverfahren erhöht werden. Jedes der Argumente schließt an unterschiedliche demokratietheoretische Traditionslinien an, wobei ich mit Jürgen Habermas (1996) liberale, republikanische und deliberative Demokratiemodelle unterscheidet.

(1) Ein verbreitetes Argument für die Reform des Bundesstaates war, dass der Verflechtung und Unitarisierung begünstigende Beteiligungsföderalismus durch Elemente des Wettbewerbsföderalismus ergänzt, in weiten Teilen sogar ersetzt werden müsse. Dadurch ließen sich, so die Fürsprecher, die negativen Folgen von Politikverflechtung und Unitarisierung beseitigen. Insbesondere wären bei verflochtenen Systemen wie dem deutschen Bundesstaat die Entscheidungskosten unverhältnismäßig hoch; zudem würden Kosten für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern externalisiert (d. h. an andere Länder oder den Bund übertragen), und schließlich könnte durch Wettbewerbsföderalismus eine bessere Allokation der produzierten Güter sichergestellt werden. Erst durch Kompetenztrennung, Entflechtung und intergouvernementale Konkurrenz ließen sich die Fehlsteuerungen des bisherigen Systems beseitigen (Schatz u. a. 2000; Thöni 1986). Mit dem Argument wird also dafür plädiert, den Bundesstaat zu dezentralisieren und zu entflechten und den Ländern eine höhere Steuer- und Finanzautonomie einzuräumen. Der Wettbewerbsföderalismus geht dabei von „bestimmten Annahmen der Wirtschaftswissenschaften aus, daß nämlich das Konkurrenzprinzip vom wirtschaftlichen Bereich auf den politischen Sektor übertragen werden kann und daß Wettbewerb zwischen staatlichen Einheiten zu mehr Innovation bzw. generell zu mehr Problemlösungen beiträgt, also einen entscheidenden Beitrag zur Modernisierung zu leisten vermag“ (Klatt 2004: 11).

Mit dem Wettbewerbsmodell sollte es möglich werden, die Größe der Entscheidungseinheiten so zu wählen, dass Kosten und Nutzen der Aufgabenerfüllung möglichst in derselben Einheit anfallen, mithin also möglichst geringe *spill overs* entstehen (Benz 2009: 13 ff.). Ein klassisches Beispiel dafür sei der horizontale Finanzausgleich: Für arme Länder biete er, so die Vertreter dieser Position, nur geringe Anreize, Steuereinnahmen zu erhöhen, weil höhere Einnahmen aus Landessteuern nur die eigene Bevölkerung – und vor allem die Wirtschaft – belasten und gleichzeitig Zuweisungen aus dem Finanzausgleich

mindern würden.⁶ Allerdings unterstellt die Theorie ein striktes – und unrealistisches – Trennsystem, denn nur, wenn diejenigen, die die Entscheidung treffen, auch die Folgen tragen, lassen sich externe Effekte vermeiden und die Verantwortlichen demokratisch sanktionieren. Unterstellt ist dabei ein liberal-demokratisches Modell, in dem Wahlen die zentrale Rolle spielen (Habermas 1996: 277-283). Eine solche strikte Trennung von Kompetenzen ist bei den meisten Politikbereichen weder vorstellbar noch sinnvoll. Zudem kann mit der ökonomischen Theorie des Föderalismus auch für eine Zentralisierung von Entscheidungen plädiert werden. Denn wenn alle Kompetenzen auf gesamtstaatlicher Ebene konzentriert wären, würden keine negativen externen Effekte auftreten.

(2) Das sozialphilosophische Argument der Subsidiarität, das zumeist auf die katholische Soziallehre und insbesondere auf die *Enzyklika Quadragesimo anno* von 1931⁷ zurückgeführt wird, gibt kleineren Einheiten den Vorrang vor größeren – es sei denn, die größere Einheit kann die Aufgabe besser erfüllen (Baumgartner 1997). Es ist also zuerst ein normatives Prinzip zur Kompetenzverteilung. Zu beachten ist jedoch, dass die Sozialenzyklika Subsidiarität keineswegs als Ziel an sich postuliert. Vielmehr dient Subsidiarität der Verwirklichung eines christlich geprägten Menschenbildes; diesem Ziel bleibt sie stets untergeordnet. Damit schreibt Subsidiarität keineswegs zwingend Dezentralisierung vor. Es ist ebenso wenig – und sollte es auch nie sein – eine Demokratietheorie sui generis. Benz (2009: 6) sieht darin sogar „anti-demokratische Vorstellungen“ verborgen, und in der entsprechenden Passage der Sozialenzyklika von 1931 kommen die Begriffe Demokratie und Bürger nicht vor. Vielmehr werden darin Gemeinschaft, Mensch und Solidarität betont, was der Enzyklika, wie erwähnt, nicht vorzuhalten ist. Problematisch ist hingegen die Instrumentalisierung dieser Vorstellung für politische Zwecke. Es wird damit an kommunitaristische, radikaldemokratische Demokratiemodelle (Habermas 1996: 277 f.) appelliert, ohne dass klar wird, aus welchen substanziellen Gründen bestimmte Kompetenzen an untere Ebenen verlagert werden sollen. Das Subsidiaritätsprinzip weist dabei dasselbe Problem auf wie der Wettbewerbsföderalismus: Es kann nicht als Legitimation zur Dezentralisierung dienen. „Sind Kompetenzen strittig, müssen [...] Zentralisierungs- und Dezentralisierungsfolgen abge-

6 Auf die – unrealistischen – Annahmen und die Konsistenz dieser Modelle kann ebenso wenig im Detail eingegangen werden wie darauf, dass politisch häufig andere Argumente (z. B. Arbeitsplätze) vorgebracht werden, um den kooperativen Föderalismus durch Elemente des Wettbewerbsföderalismus zu ergänzen. Wichtig sind hier vor allem die demokratietheoretischen Voraussetzungen.

7 Siehe <http://198.62.75.1/www1/overkott/quadra.htm> (Stand: 28.12.09).

wogen 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“ (Benz 2009: 7). Ein bloßer Verweis auf Subsidiaritätsvorstellungen kann also nicht genügen, um eine Verlagerung spezifischer Kompetenzen an die Länder pauschal zu begründen.

(3) Verflechtung bedeutet, so die überwiegende Meinung, Intransparenz und produziert damit hohe demokratische Kosten. Demokratie setzt Öffentlichkeit voraus, weil nur diese Kontrolle ermöglicht und die Zurechenbarkeit von Entscheidungen – eine Voraussetzung für den wichtigsten demokratischen Legitimationsmechanismus: Wahlen – erlaubt. Der Umkehrschluss, dass Entflechtung Transparenz bedeutet, ist allerdings normativ voraussetzungsvoll und aus empirisch-analytischer Perspektive wenig überzeugend. Er setzt Demokratie mit möglichst großer Öffentlichkeit gleich und kommt damit deliberativen oder prozeduralen Demokratievorstellungen nahe (Habermas 1996: 283-289), die Benz (2009: 11) für „unvermeidlich defizitär“ hält, weil Deliberation von Eliten dominiert wird. Wichtiger ist allerdings, dass die Übertragung von Kompetenzen an die Länder zwar Entflechtungseffekte haben kann, das bedeutet aber nicht zwingend eine größere Öffentlichkeit. In parlamentarischen Regierungssystemen vollzieht sich der Einfluss von Mehrheitsfraktionen auf Regierungspolitik zumeist informell. Außerdem bestehen Parlamentsdebatten in der Regel nicht aus einem Austausch von Argumenten, um den politischen Gegner zu überzeugen, sie erfüllen also keineswegs die Voraussetzungen einer „idealen Sprechsituation“ im Sinne der Habermas’schen Demokratievorstellung. Kompetenztrennung garantiert also keineswegs eine Transparenz, die den Anforderungen einer deliberativen Demokratie entspricht.

Insgesamt heißt das aber, dass die Vorstellung, die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder würde den Landesparlamentarismus aufwerten und demokratiehinderliche Verflechtungen beseitigen, erstens auf problematischen Annahmen beruht, weil die Machttransferthese unzutreffend war. Sie operiert, zweitens, mit unrealistischen Zielen, weil sich Landesparlamente aufgrund beschränkter Ressourcen und der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme nicht in gestaltungsmächtige Parlamente transformieren lassen, und sie wurde, drittens, mit variierenden demokratietheoretischen Argumenten begründet.

4. Schlussfolgerung

Für die eingangs gestellte Frage, ob im kooperativen Föderalismus demokratisch regiert werden könne, bedeutet dies dreierlei:

(1) Die Diskussion über den Zusammenhang von Föderalismus und Demokratie ist durch Verkürzungen und variierende demokratische Bezüge gekennzeichnet. So ist eine Reföderalisierung eben nicht per se demokratieverträglicher oder stärkt den Landesparlamentarismus, wie viele im Rahmen der Föderalismusreform pauschal postuliert haben. Auch mag eine Regionalisierung des Parteienwettbewerbs zwar die Input-Legitimität erhöhen, weil Handeln der Exekutive stärker an das Parlament zurückgebunden wird. Sie kann aber die Output-Legitimität vermindern, weil Kompromisse schwerer zu erzielen sein können. Demokratie hat mithin unterschiedliche und teilweise konkurrierende Ziele zu realisieren (Benz 2003).

(2) Es gibt, so zutreffend F. W. Scharpf, keine allgemeingültige Zuordnung von Kompetenzen für alle Zwecke und künftigen Herausforderungen. Stattdessen geht es darum, flexible Anpassungsmechanismen zu institutionalisieren, mit denen in der Praxis Anpassungsfehler korrigiert werden können (Scharpf 2009: 117-160). Deswegen lehnte Scharpf die Übertragung der Kompetenzen an die Länder ab und plädierte unter anderem für bedingte Abweichungsrechte der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Das hätte dem Bund weiterhin eine Gestaltungsoption belassen und der unterschiedlichen Ausgangslage der Länder besser Rechnung getragen. Die Herausforderung für die Föderalismus- und die Mehrebenenforschung besteht folglich darin, mit dieser Komplexität theoretisch umzugehen (Benz 2009).

(3) Was in der eingangs gestellten Frage als Widerspruch oder als Unvereinbarkeit thematisiert wird, ist ein Spannungsverhältnis, das sich nicht auflösen lässt. Jede Form der komplexen Demokratie (Scharpf 1970) hat mit einem solchen Spannungsverhältnis zu leben. Es ergibt sich schon daraus, dass zwischen Regierten und Regierenden zu trennen ist bzw. dass zwischen Demokratie und Bürokratie, zwischen Beteiligung und Entscheiden ein Konflikt besteht. Im Bundesstaat mag dieses Spannungsverhältnis eine spezifische Ausformung erfahren (Benz 2003), aber es gibt keinen zwingenden Grund, warum im kooperativen Föderalismus nicht demokratisch regiert werden könnte, jedenfalls nicht weniger demokratisch als in unitarischen Staaten.

Literatur

- Baumgartner, Alois*, 1997: „Jede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen nach subsidiär“. Zur anthropologischen und theologischen Begründung der Subsidiarität, in: Knut Wolfgang Nörr/Thomas Oppermann (Hrsg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen, 13-22.
- Benz, Arthur*, 2003: Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien, polis 57/2003, FernUniversität Hagen, in: <http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/polis57.pdf> (Stand: 09.03.04) [Print-Version: Hagen 2003; eine Kurzfassung des Beitrags findet sich unter dem Titel „Demokratiereform durch Föderalisierung?“ in: Claus Offe (Hrsg.), 2003: Erneuerung der Demokratie. Reformbedarf und Innovationsvorschläge für die Praxis der liberalen Demokratie, Frankfurt a. M., 169-192].
- Benz, Arthur*, 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in: PVS 46 (2), 204-214.
- Benz, Arthur*, 2009: Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie, in: PVS 50 (1), 3-22.
- Beyme, Klaus von*, 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Bundesrat*, 2009: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen. Statistische Angaben für die Zeit vom 7. September 1949 bis zum 27. Oktober 2009, in: http://www.bundesrat.de/cln_109/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf (Stand: 30.12.09).
- Burkhart, Simone*, 2008: Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von „Divided Government“ in Deutschland, Frankfurt a. M.
- Decker, Frank/Blumenthal, Julia von*, 2002: Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: ZParl 33 (1), 144-165.
- Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang*, 2008: Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb, in: Uwe Jun/Melanie Haas/Oskar Niedermayer (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, 39-56.
- Feldkamp, Michael F. (unter Mitarbeit von Birgit Ströbel)*, 2005: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Baden-Baden.

- Gremmer, Bernhard*, 1990: Wandlungen in der Gesetzgebungsfunktion des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1986, München.
- Habermas, Jürgen*, 1996: Drei normative Modelle der Demokratie, in: Jürgen Habermas, Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a. M., 277-292.
- Helms, Ludger*, 2007: Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie. Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M.
- Hesse, Konrad*, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.
- Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.)*, 2008: Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden.
- Klatt, Hartmut*, 2004: Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland? Beteiligungsföderalismus versus Konkurrenzföderalismus, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Wiesbaden, 9-16 (3., aktualisierte Aufl.).
- Köhler, Horst*, 2005: Fernsehansprache von Bundespräsident Horst Köhler am 21. Juli 2005, in: <http://www.bundespraesident.de/-/11057//Reden-und-Interviews.htm> (Stand: 10.04.06).
- Laakso, Markku/Taagepera, Rein*, 1979: „Effective“ Number of Parties. A Measure with Application to West-Europe, in: Comparative Political Studies 12 (1), 3-27.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden (3. Aufl.).
- Lijphart, Arend*, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven.
- Linz, Juan J.*, 1999: Democracy, Multinationalism and Federalism, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a. M., 382-401.
- Lübecker Erklärung*, 2003: Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente. Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken, angenommen auf dem Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente am 31. März in der Hansestadt Lübeck, in: Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente. Dokumentation, 31. März 2003, hrsg. vom Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Kiel, in: <http://www.sh-landtag.kiel> (Stand: 07.07.07), 89-95.
- Metzmeier, Harald*, 2001: Der Bayerische Landtag zwischen drohendem Verlust seiner Gesetzgebungskompetenz und vermehrter Beschäftigung mit Petitionen, Universität Trier (unveröff. Diss.).

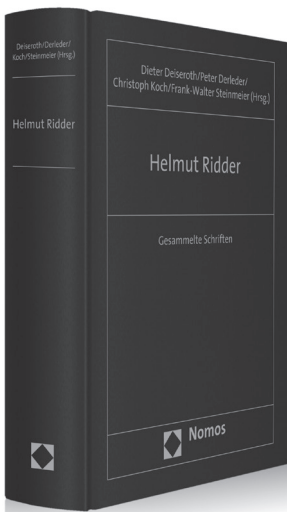
- Niedermayer, Oskar*, 2003: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems bis nach der Bundestagswahl 2002, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2002*, Opladen, 9-42.
- Renzsch, Wolfgang*, 1999: Aufgabenschwerpunkte und -verschiebungen im Bund, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektive* (PVS-Sonderheft 30/1999), Opladen, 363-384.
- 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, 53-78.
- Reutter, Werner*, 2004: Das Abgeordnetenhaus von Berlin: Ein Stadtstaatenparlament im Bundesstaat, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), *Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte, Strukturen, Funktionen*, Wiesbaden, 111-136.
- Reutter, Werner*, 2006a: Föderalismusreform und Gesetzgebung, in: *ZPol* 16 (4), 1249-1274.
- Reutter, Werner*, 2006b: The Transfer of Power Hypothesis and the German Länder: In Need of Modification, in: *Publius: The Journal of Federalism* 36 (2), 277-301.
- Reutter, Werner*, 2007: Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes, in: *ZParl* 38 (2), 299-315.
- Reutter, Werner*, 2008: *Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie*, Opladen.
- Sartori, Giovanni*, 1976: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge.
- Scharpf, Fritz W.*, 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt a. M.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts.
- Schatz, Heribert/Ooyen, Robert Chr. van/Werthes, Sascha*, 2000: *Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs*, Baden-Baden.

- Schmidt, Manfred G.*, 1990: Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: APuZ, B 9-10, 23-31.
- Schniewind, Aline*, 2008a: Parteiensysteme, in: Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen, 63-110.
- Schniewind, Aline*, 2008b: Regierungen, in: Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen, 111-160.
- Seemann, Wenke*, 2005: Der Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund. Eine empirische Untersuchung anhand der Bundestagsgesetzgebungstätigkeit 1976-2004, Humboldt-Universität zu Berlin (unveröff. Diplomarbeit).
- Sturm, Roland*, 1997: The Territorial Dimension of the New Party System, in: Stephen Padgett (Hrsg.), Parties and Party Systems in the New Germany, Aldershot, 103-125.
- Sturm, Roland*, 1999: Party competition and the federal system: the Lehbruch hypothesis revisited, in: Charlie Jeffery (Hrsg.), Recasting German Federalism: the Legacies of Unification, London, 197-216.
- Sturm, Roland*, 2005: Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem?, in: PVS 46 (2), 195-203.
- Thaysen, Uwe*, 2005: Landesparlamentarismus zwischen deutschem Verbundföderalismus und europäischem Staatenverbund: Lage und Leistung 1990-2005, in: Thüringer Landtag (Hrsg.), Der Thüringer Landtag und seine Abgeordneten 1990-2005. Studien zu 15 Jahren Landesparlamentarismus, Weimar/Jena, 19-68.
- Thöni, Erich*, 1986: Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden.
- Watts, Ronald L.*, 2008: Comparing Federal Systems, Montréal.
- Zohlhöfer, Reimut*, 2009: Der Politikverflechtungsfalle entwischt? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Gesetzgebung, in: ZPol 19 (1), 39-76.

Korrespondenzanschrift:

PD Dr. Werner Reutter
Humboldt-Universität zu Berlin
Institut für Sozialwissenschaften
Unter den Linden 6
10099 Berlin
E-Mail: werner.reutter@rz.hu-berlin.de

Ridders gesammelte Schriften



Helmut Ridder Gesammelte Schriften

Herausgegeben von Dieter Deiseroth,
Peter Derleder, Christoph Koch und Frank-
Walter Steinmeier

2010, 799 S., geb., 148,- €,
ISBN 978-3-8329-4520-6

»Ridder lesen ist mühsam, weil er sich manch-
mal zu verlieren scheint, dabei macht er aber
neue Türen auf. Er erinnert Juristen und Sozi-
alarbeiter, dass man gut daran tut, Tucholsky
und Brecht, die Brüder Grimm und Väterchen
Marx nicht zu vergessen, das sich das Denken
und die Aufgabe des Intellektuellen lohnt,
Mahner und Analytiker zu sein und dass der
Sozialstaat noch eine andere Farbe hat, statt
grau, die Farbe des Regenbogens.«

Ra Prof. Dr. Christoph Nix, www.socialnet.de
Februar 2010

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos