

Arthur Benz

Föderale Demokratie

Regieren im Spannungsfeld von
Interdependenz und Autonomie



Nomos

Die Reihe „Schriften zum Föderalismus“
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Frank Decker, Bonn
Prof. Dr. Roland Lhotta, Hamburg

Band 7

Arthur Benz

Föderale Demokratie

Regieren im Spannungsfeld von
Interdependenz und Autonomie



Nomos

Gefördert von der VolkswagenStiftung im Rahmen des „Opus Magnum“-Programms.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6720-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-0842-5 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das vorliegende Buch beruht auf einer langen Beschäftigung mit Fragen des Regierens in föderalen Systemen. Im Laufe der Zeit haben sich meine Fragestellungen, mein theoretischer Ansatz und die Bereiche, die ich untersuchte, verändert. Zwar ging es in meiner Forschung vor allem um die Gestaltungsfähigkeit von Politik in komplexen Mehrebenensystemen und deren Anpassungsfähigkeit, doch interessierte mich das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie aus zwei Gründen schon seit langem. Zum einen erschienen mir die Klagen über die Demokratiedefizite im Bundesstaat, in dem Bund und Gliedstaaten in vielen Bereichen zusammenwirken müssen, genauso undifferenziert wie das normative Postulat, Demokratie und Föderalismus würden zusammengehören. Zum anderen regten mich die Arbeiten von Gerhard Lehbruch und Fritz W. Scharpf an, nicht bei der Feststellung eines Strukturbruchs zwischen parlamentarischer Demokratie und kooperativem Bundesstaat oder der Blockadeanfälligkeit der Politikverflechtung stehen zu bleiben, sondern wie Lehbruch und Scharpf zu fragen, wie die Politik und politische Akteure mit diesen schwierigen institutionellen Bedingungen umgehen und wie sie auf Effektivitäts- und Legitimitätsdefizite reagieren.

Eine solche Fragestellung erfordert es, nicht allein auf die unmittelbaren Folgen der institutionellen Restriktionen von Politik zu schauen, sondern auch zu untersuchen, wie sich Akteure auf diese Restriktionen einstellen und wie sie Interaktionsregeln oder Verfahren ändern können. Diese Möglichkeiten kommen in den Blick, wenn man föderale Systeme als dynamisch begreift, als im Rahmen der bestehenden Verfassung anpassungsfähig. Das Konzept des Regierens in Mehrebenensystemen (Multilevel Governance) lenkte den Blick auf die Variabilität von Koordinationsformen, die im Bundesstaat genutzt werden können, um interdependente Aufgaben bei getrennten oder gemeinsamen Kompetenzen des Bundes und der Gliedstaaten zu erfüllen.

Aspekte der demokratischen Legitimität von Politik in föderalen Systemen blieben in meinen Arbeiten zunächst randständig. Explizit griff ich sie dann in Artikeln auf, die ab 2009 erschienen. Sie entstanden zu der Zeit, als ich mich intensiver mit dem Vergleich föderaler Systeme befasste, insbesondere mit Kanada, der Schweiz und Australien. Gemeinsam mit Jörg Broschek erweiterte ich auch die theoretische Perspektive auf die föderale Dynamik. Wir verbanden neo-institutionalistische und akteurszentrierte Erklärungen mit dem historischen Institutionalismus bzw. dem Ansatz des American Political Development. In unserem 2013 erschienen Band „Federal Dynamics“ führten wir auf dieser Grundlage verschiedene Theoriestränge der Föderalismusforschung zusammen, die sich mit der Evolution, Anpassung, Reform und Stabilität bzw. Instabilität von Bundesstaaten befassen.

Dieses Buch basiert auf diesen Forschungsperspektiven und verbindet sie. Es fasst zudem Erkenntnisse zusammen, die ich in mehreren Forschungsprojekten und Auslandsaufenthalten gewonnen habe. Im Laufe dieser wissenschaftlichen Arbeit erhielt ich vielfältige Anregungen und Unterstützungen durch Kolleginnen und Kollegen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bei denen ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken möchte. Dietrich Fürst und Joachim Jens Hesse, meine akademischen Lehrer, lenkten meinen Blick auf die Eigendynamiken und verschiedenen Ausprägungen von Multilevel Governance in regionalen und föderalen Kontexten. Gerhard Lehbruch, Adrienne Héritier, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf und Richard Simeon übten prägenden Einfluss auf meine Arbeiten zum Föderalismus und Multilevel Governance aus. Jenna Bednar, Jörg Broschek, Roland Czada, Dietmar Braun, John Erik Fossum, Thomas Hueglin und Dirk Jörke erschlossen mir neue Perspektiven auf Föderalismus und Demokratie. Meine vergleichenden Forschungen wären nicht möglich gewesen ohne einen einjährigen Forschungsaufenthalt an der Carleton University Ottawa. Der Unterstützung und engen Zusammenarbeit mit Joan DeBardeleben, Achim Hurrelmann und John Pammett habe ich es zu verdanken, dass dieser Aufenthalt ausgesprochen fruchtbar wurde. Ein besseres Verständnis der föderalen Demokratie in Australien gewann ich während eines Aufenthalts an der Australian National University zu dem mich Andrew Banfield eingeladen hatte.

Die in diesem Buch präsentierten theoretisch-analytischen Grundlagen und vergleichenden Fallstudien zu fünf Bundesstaaten beruhen auf Vorarbeiten in verschiedenen Projekten. Mit Katrin Auel arbeitete ich über die Mehrebenenpolitik in der EU und die Rolle nationaler Parlamente, Nathalie Behnke und César Colino waren meine wichtigsten Partner in einem Projekt zu Verfassungsreformen und Verfassungswandel in föderalen und regionalisierten Staaten, an dem Dominic Heinz, Eike-Christian Hornig, Andrea Fischer-Hotzel, Jörg Kemmerzell und Bettina Petersohn sowie Experten in den untersuchten Staaten mitwirkten. Die Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung in Deutschland erforschte ich unter Mitarbeit von Dominic Heinz und Jessica Detemple. Zu Föderalismus und Demokratie arbeitete ich in den letzten Jahren eng mit Sabine Kropp und Jared Sonnicksen zusammen. Eine wichtige Grundlage meiner Arbeit war ein Projekt, das ich gemeinsam mit Jared durchführte und zu dem John Erik Fossum mit David Laycock und Thomas O. Hueglin theoretische Überlegungen und Andrew Banfield mit Antony Sayers, Jörg Broschek, Peter Bursen mit Petra Meyer, César Colino, Timothy Conlan, Sabine Kropp, Sean Mueller und Wilfried Swenden mit Katharina Adeney Länderstudien beitrugen.

Dass ich die angesprochenen Entwicklungslinien meiner Forschung reflektieren und in diesem Buch zusammenführen konnte, verdanke ich der Förderung durch die VolkswagenStiftung im Rahmen der Förderlinie „Opus Magnum“. Offenbar haben es mir nicht bekannte Gutachterinnen oder Gutachter zugetraut,

ein „großes Werk“ zu dem komplexen Thema der föderalen Demokratie zu verfassen, zu einem Thema, das Föderalismus- und Demokratietheorien verbindet. Durch diese Förderung konnte der Präsident der TU Darmstadt mich für ein Jahr von Lehr- und Verwaltungsaufgaben an der Universität freistellen. Mein Vertreter Eike-Christian Hornig erfüllte diese Aufgaben in ausgezeichneter Weise und entlastete mich dadurch vollständig. Allen, die mir diese privilegierten Arbeitsbedingungen ermöglichten, danke ich für Ihr Engagement und ihre Unterstützung. Das Ergebnis meiner einjährigen Freiheit zum Lesen und Schreiben stelle ich mit diesem Buch zur Diskussion.

Jörg Broschek, Dirk Jörke, Fritz W. Scharpf und Jared Sonnicksen haben das Manuskript dieses Buches gelesen und mir wichtige Hinweise für Verbesserungen gegeben. Dafür gebührt ihnen mein besonderer Dank. Dass dies nichts daran ändert, dass die Verantwortung für evtl. Fehler bei mir liegt, versteht sich von selbst.

Arthur Benz

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
Kapitel 1: Föderalismus und Demokratie als Ordnungsprinzipien des Regierens	29
1. Föderalismus und koordiniertes Regieren	30
1.1 Historischer Abriss	30
1.2 Koordination in einer föderalen Ordnung	39
2. Demokratie als legitimes Regieren	48
2.1 Historischer Abriss	49
2.2 Demokratische Legitimation politischer Entscheidungen	54
2.3 Demokratische Herrschaft	57
Kapitel 2: Das Dilemma föderaler Demokratie	65
1. Stand der Forschung zum Verhältnis von Föderalismus und Demokratie	65
2. Komplementäre Funktionen	70
3. Divergente Strukturen und Interferenz von Entscheidungsprozessen ...	81
4. Föderale Dynamik und lose Kopplung	89
Kapitel 3: Gesellschaftlicher Wandel und Herausforderungen an föderale Demokratie	93
1. Entgrenzte Aufgaben und begrenzte Zuständigkeiten	97
2. Regionale Ungleichheit und Identitätspolitik	104
3. Fragmentierung und Polarisierungen des Parteiensystems	114

4. Folgen für die föderale Demokratie	122
 Kapitel 4: Varianten föderaler Demokratie	 125
1. Theoretisch-analytischer Rahmen	127
2. Bundesstaaten mit nicht-parlamentarischer Demokratie: USA und Schweiz	133
2.1 Föderale Demokratie in den USA: Regieren im fragmentierten Staat	134
a) Entwicklung der doppelten Gewaltentrennung	135
b) Intergouvernementale Koordination	148
c) Fragmentierung und Polarisierung: Föderale Demokratie und Parteipolitik	155
2.2 Föderale Demokratie in der Schweiz: Konkordanzdemokratie und kooperativer Föderalismus im Schatten der Referendumsdemokratie	159
a) Entwicklung von Föderalismus und Demokratie in der Schweiz	159
b) Intergouvernementale Koordination	166
c) Verhandlungssysteme, repräsentative Demokratie und die Risiken der Polarisierung	172
2.3 Zwischenfazit	175
3. Bundesstaaten mit parlamentarischer Demokratie: Kanada und Australien	177
3.1 Föderale Demokratie in Kanada: Dualer Föderalismus und Parlamentssoveränität	178
a) Entwicklung von Föderalismus und Demokratie in Kanada ..	179
b) Intergouvernementale Koordination	186
c) Parlamentarische Kontrolle und intergouvernementale Kooperation: Lose Kopplung und föderale Dynamik	192
3.2 Föderale Demokratie in Australien: Kooperativer Föderalismus und parlamentarische Demokratie	195
a) Entwicklung von Föderalismus und Demokratie in Australien	197
b) Intergouvernementale Koordination	202
c) Bikamerale parlamentarische Demokratie und Politikverflechtung: Integration durch Adaption	205

3.3 Zwischenfazit	209
4. Erkenntnisse aus dem Vergleich	211
Kapitel 5: Föderale Demokratie in Deutschland: Enge Kopplung zwischen parlamentarischer Demokratie und Politikverflechtung	219
1. Die Entwicklung von Föderalismus und Demokratie in Deutschland ..	221
1.1 Pfadabhängigkeit und Umbrüche	221
1.2 Demokratisierung des Föderalismus und Föderalisierung der Demokratie	226
1.3 Kontinuität und Anpassung	232
2. Arenen der föderalen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland ...	240
2.1 Politikverflechtung I: Gesetzgebung mit Zustimmung des Bundesrats	241
a) Der Bundesrat	241
b) Parteipolitik und Landesinteressen im Bundesrat	243
c) Politikkoordination zwischen Bundesrat und Bundestag	248
d) Umgehung der Politikverflechtung	253
2.2 Politikverflechtung II: Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung	256
a) Verbundsystem	258
b) Hierarchische Politikverflechtung	263
c) Horizontale Politikverflechtung	266
d) Erweiterte Politikverflechtung im europäischen Mehrebenensystem	268
e) Demokratische Legitimation der exekutiven Politikverflechtung	270
2.3 Ministerkonferenzen und Verwaltungskooperation	273
3. Machtbalance und Finanzausgleich: Inkonsistenzen der Föderalismusreformen	276
4. Zwischenfazit	281

Kapitel 6: Koordiniertes Regieren in der föderalen Demokratie	285
1. Demokratisierung des koordinierten Regierens im Föderalismus	287
2. Demokratieverträgliche Muster von koordiniertem Regieren	297
2.1. Zentrale Regulierung mit Abweichungsrecht	299
2.2. Kooperation im Schatten der Hierarchie	302
2.3. Politikverflechtung mit Exit-Option	305
2.4. Zielvereinbarungen, Leistungsvergleiche und Leistungswettbewerbe	307
2.5. Zusammenfassung	311
3. Demokratische Legitimation eines Finanzausgleichs	313
4. Neue Gewaltenteilung und Machtbalance	321
5. Lose Kopplung und Institutionenpolitik	326
6. Schlussfolgerungen für die Praxis	330
 Schluss: Jenseits von Technokratie, Populismus und Überregulierung: Perspektiven der föderalen Demokratie	 333
 Nachwort	 345
 Literaturverzeichnis	 349
 Stichwortverzeichnis	 393