

**3-Länder-Tagung 2016 “Regionalismus in einer entgrenzten Welt” –
29.9.-1.10.2016 an der Universität Heidelberg**

Sektion 5

Föderalismus und Demokratie – zwischen Empirie und Theorie

organisiert von Dr. Henrik Scheller und Dr. Eva Marlene Hausteiner

Panel 27: Theorie, 30. September 9:00-10:30 Uhr

Prof. Dr. Siegfried Weichlein

Demokratie und Föderalismus historisch gelesen

Der Föderalismus ist bisher ein klassischer Gegenstand der Politikwissenschaft und der Verfassungsgeschichte. Nach 1949 waren föderale Institutionen Aushandlungsorte von Demokratie. Die Bundesrepublik beginnt mit dem Versprechen, so wie in den Vereinigten Staaten Demokratie durch Föderalismus zu sichern. Den Föderalismus stärker historisch zu akzentuieren, erlaubt es, Etappen der Demokratisierungsgeschichte der Bundesrepublik in den Blick zu nehmen, das Verständnis von Demokratie zu differenzieren und ihren Formenwandel genauer zu beschreiben.

Dr. Jared Sonnicksen

Konträr oder Konstruktiv? Föderalismus und parlamentarische Demokratie zwischen Spannung und Bilanz

Das Verhältnis zwischen Föderalismus und parlamentarischer Demokratie wurde lange Zeit als problematisch betrachtet. Demnach steht der ebenen-übergreifenden Politikkoordinierung, welche für die Funktionsfähigkeit des Föderalismus erforderlich ist, der dem parlamentarischen Regierungssystem charakteristische Parteienwettbewerb entgegen. Das Zusammenwirken beider Prozesse galt entweder als anfällig für Blockaden der intergouvernementalen Koordinierung oder als Ursache einer Entparlamentarisierung der Politik. Angesichts der vielfältigen Praxis föderaler Systeme greift jedoch eine solche Perspektive zu kurz. Zwar stellen Demokratie und Föderalismus keine ‚natürliche‘ Pendanten dar, aber ebenso wenig muss die Verbindung der zwei unterschiedlichen Systemdimensionen in einem Gemeinwesen auf eine Inkompatibilität hinauslaufen. Vielmehr sind die Suche nach der Vereinbarkeit der unterschiedlichen, teils entgegenstehenden Anforderungen und Funktionslogiken eine dauerhafte Aufgaben jeder föderalen Demokratie. Je nach Muster der Bewältigung dieser Spannungsverhältnisse kann sich das Zusammenwirken von Föderalismus und parlamentarischer Demokratie produktiv erweisen und verschiedene Modi demokratischen Regierens ermöglichen.

In dem Papier wird eine Konzeptualisierung der Verbindung von Föderalismus und Demokratie und ihrer Wechselwirkung in politischen Entscheidungsprozessen vorgestellt. Im Mittelpunkt steht dabei die Kombination von parlamentarischer Regierungsform und des kooperativen Föderalismus, wie sie etwa in Deutschland und Kanada, in besonderer Weise auch in der EU vorzufinden sind. Hiervon ausgehend soll gezeigt werden, dass zwar die widersprüchlichen Funktionslogiken durchaus in Konflikt geraten können, wenn politische Entscheidungen den Bedingungen einer ‚engen Kopplung‘ unterliegen. Die Prozesse können aber auch konstruktiv auf die Bewältigung dieser Spannungsverhältnisse in der horizontalen und vertikalen Koordinierung von Politiken hinwirken. In dem Beitrag wird diskutiert, wie und unter welchen Bedingungen das konträre Verhältnis von kooperativem Föderalismus und parlamentarischer Demokratie konstruktiv wirken kann.

Dr. Skadi Siiri Krause

Die beiden Quellen föderativen Denkens

Im kontinentaleuropäischen Denken gibt es zwei Begründungsmuster des Föderalismus. Sie lassen sich exemplarisch anhand der Schriften von Montesquieu und Alexis de Tocqueville erörtern.

Wenn Montesquieu von der „föderativen Republik“ spricht, geht es ihm um das Ergebnis eines Zusammenschlusses zwischen bereits zuvor existierenden politischen Einheiten, um eine „Gesellschaft der Gesellschaften“, die die Vorteile einer Republik nach innen mit der Macht einer Monarchie nach außen kombiniert (Esprit des Lois /Vom Geiste der Gesetze IX, 1-11). Vor allem England gilt ihm in diesem Sinne als vorbildliche politische Ordnung, die Freiheit, Sicherheit und eine begrenzte Mitwirkung des Volkes an den politischen Prozessen in nachahmenswerter Weise miteinander verbindet. Deshalb plädiert er auch in Frankreich für die Aufrechterhaltung der Provinz- und städtischen Autonomie, denn diese sollen dazu dienen, die königliche Exekutive im Zaum zu halten und Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit zu verhindern. Dahinter stehen allerdings auch die Verteidigung der Vorrechte des Adels und eine Rechtfertigung seines Einfluss in den Gerichten und Parlamenten. So plädiert Montesquieu ausdrücklich dafür, dass der Adel, und damit auch öffentliche Ämter, erblich sein sollen, um eine politische Kontinuität zu wahren. Diese Rechtfertigung stößt unter den Liberalen des 19. Jahrhunderts auf eine klare Ablehnung. Destutt de Tracy weist in seinem Kommentar zu Montesquiues *De l'esprit des lois* dessen Ansichten denn auch klar zurück. Was wie eine natürliche Schlussfolgerung klinge, sei im Kern das Übel. Die Tatsache, dass die Privilegien nur mit Appellen an eine traditionelle Verfassung und die Grenzen der königlichen Macht verteidigt werden sollen, stößt bei ihm auf Unverständnis. Für Montesquieu ist die Schlussfolgerung allerdings tragend. In einem Staat sei die Freiheit immer gefährdet, weil Einheitlichkeit nur durch Zwang durchgesetzt werden könne. Die Vielfalt der lokalen Sitten und Gesetze sei dagegen die einzige natürliche Barriere. Dieses Argument machen sich im 19. Jahrhundert vor allem die Konservativen bei ihrem Versuch einer Revitalisierung der Regionen und einer Stärkung des ländlichen Adels zu Eigen.

Eine ganz andere Begründung des Föderalismus findet sich bei Alexis de Tocqueville, dem die Vereinigten Staaten von Amerika als Beispiel dienen. In den dezentralen Formen der Verwaltung entdeckt Tocqueville eine bürgerliche Freiheit, die sich nicht allein auf eine Schutzfunktion individueller Freiheitsrechte beschränkt, sondern Ausdruck des Prinzips der Volkssouveränität ist, insofern sie die Teilhabe der Bürger am öffentlichen Leben sichern. In diesem Sinne bildet die kommunale Selbstverwaltung für Tocqueville eine Matrix der modernen Demokratie, vereinen sich in ihr doch gleichsam individuelle Unabhängigkeit und praktischer Gemeinsinn. Erst durch die Möglichkeiten der Mitbestimmung interessieren sich die Bürger überhaupt erst für die öffentlichen Angelegenheiten, was eine notwendige Voraussetzung dafür ist, nicht Opfer von willkürlichen Verwaltungsentscheidungen zu werden. Umgekehrt bedeutet dies: Wenn die Prinzipien von Selbstverwaltung und Selbstregierung in modernen Gesellschaften auf den Kopf gestellt werden, wenn sich Behörden die Befugnis anmaßen, dem Volk alles vorzuschreiben, dann, so Tocqueville in Bezug auf Frankreich, müsse von einer Form der Tyrannei gesprochen werden. Dennoch ist für Tocqueville kommunale Selbstverwaltung keine Alternative zum demokratischen Rechtsstaat und zur repräsentativen Demokratie. Vielmehr soll sie diese ergänzen und stabilisieren. Genau das ist die Erfahrung, die Tocqueville in Amerika macht. Fast 50 Jahre nach den Verfassungsdebatten der USA unterstreicht Tocqueville die besondere Affinität des amerikanischen Föderalismus, das Prinzip der Volkssouveränität auf allen Ebenen des Staates zu fördern.

Panel 28: Empirie, 30. September, 11:00-12:30 Uhr

Dr. Dominic Heinz

Funktionale Differenzierung und Föderalismusreformen: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich

Föderalismusreformen stehen vor der Aufgabe unterschiedliche Ideologien von Parteien und antagonistische Interessen von territorialen Ebenen zu überwinden. Diese scheinbar unlösbare Aufgabe gelingt erstens erstaunlich oft und zweitens mit unterschiedlichem Erfolg. Warum gelingen Föderalismusreformen in manchen Fällen? Warum scheitern sie in anderen Fällen? Warum sind sie in dritten Fällen gelungen gescheitert? Zur Beantwortung dieser Fragen eignet sich ein Vergleich von Föderalismusreformen in der Schweiz, Österreich und Deutschland. In den drei Ländern fanden innerhalb eines vergleichbaren Zeitraums mit vergleichbaren Konsenserfordernissen Föderalismusreformen statt. Von 2003 bis 2006 und von 2007 bis 2009 in Deutschland, von 1992 bis 2004 in der Schweiz und von 2003 bis 2005 in Österreich.

Obwohl in den drei Fällen politische Parteien und territoriale Ebenen für eine Föderalismusreform Konsens erreichen mussten, gelang dies unterschiedlich gut. Während die Schweiz mit der NFA eine erfolgreiche Föderalismusreform durchsetzte, scheiterte der Österreich-Konvent und die Föderalismusreformen I und II in Deutschland werden als erfolgreich, gescheiterte Reformen bezeichnet.

Der Grund dafür liegt in der funktionalen Differenzierung des Verhandlungsprozesses

zu den Föderalismusreformen. Während es in der NFA gelang wechselseitig Konsens bei Parteien und territoriale Ebenen herzustellen, wandelte sich der Österreich-Konvent zu einer parteipolitischen Arena, so dass sich am Ende kein Konsens herstellen ließ zwischen den parteipolitischen Lagern. In Deutschland ermöglichte der Verhandlungsprozess zwar Föderalismusreformen, die allerdings als wenig erfolgreich gelten und sogar mittlerweile wieder zurückgenommen wurden. Das Ergebnis aus dem Vergleich spricht entgegen vielen Forderungen für eine stärkere Rolle der Arena der Regierungen anstatt der politischen Parteien. Denn nur wenn Regierungen den Verhandlungsprozess zu Föderalismusreform so strukturieren, dass eine funktionale Differenzierung wechselseitig Konsens bei Parteien und territorialen Ebenen erzeugt, gelingen auch Föderalismusreformen.

PD Dr. Werner Reutter

Landesparlamente, Demokratie und Policy-Making

Landesverfassungen sind zwingende Voraussetzung, um in den Bundesländern politische Selbstbestimmung zielorientiert zu gestalten. Institutionen, die die rechtliche Grundordnung eines Landes ändern können, leisten folglich einen substanziellen Beitrag zur Funktionsweise und zur Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme auf subnationaler Ebene. In der Bundesrepublik Deutschland sind es bekanntlich die Landesparlamente, die – neben dem Volk – das Prärogativ besitzen, Landesverfassungen zu ändern (in den meisten Fällen ohne Verfassungsreferendum). Verfassungspolitik gilt gleichzeitig als Paradebeispiel von “consensual policy-making”. Der „Staat der Großen Koalition“ (M.G. Schmidt) scheint hier schon deshalb besonders wirkmächtig, weil eine Verfassungsänderung in aller Regel eine Zweidrittelmehrheit im jeweiligen Landesparlament voraussetzt, sieht man einmal von den wenigen durch Volksbegehren initiierten und per Volksentscheid beschlossenen Änderungen ab. In meinem Beitrag will ich der Frage nachgehen, welche Rolle Landesparlamente in der Verfassungspolitik spielen und welchen Beitrag sie zur Funktionsweise und zur Stabilität der Verfassungsdemokratie in den Bundesländern leisten. Diese Frage wird in drei Schritten beantwortet:

Erstens werden die Verfassungsänderungen in den Bundesländern analysiert und eingeordnet. Zweitens wird im Anschluss an die Diskussion um die Macht von Parlamenten versucht, den Einfluss von Landesparlamente in diesem Politikfeld empirisch zu erschließen. Schließlich wird dargelegt, ob sich zwischen den Verfassungsänderungen und den landesparlamentarischen Machtpotentialen ein systematischer Zusammenhang feststellen lässt.

Prof. Dr. Sabine Kropp

Non-democratic regimes and federalism. Evidence from the Russian case

Federalism has usually been conceptualized as a subcomponent of democracy. In contrast to normative theories, non-democratic regimes often provide multilevel organization. Consequently, this raises the question whether these multilevel

structures can still be conceptualized as authentically 'federal'. Against this background, the paper discusses the effect of ('quasi-')federal organization on a non-democratic regime and offers an attempt to carve out some specifics of 'authoritarian federalism'. By drawing on basic challenges all federations have to cope with, such as plurality, coordination, efficiency, the multiple loyalties of actors, and the rule of law, it is argued that a federal organization may further abet authoritarianism in unstable systems under transition. In non-democratic regimes, however, federalism may also open institutions at different territorial levels to (more or less 'consentful') political contention and allows for different degrees of democratic quality. Empirical evidence is taken from a research project which investigated different modes of regional and multilevel governance in various policies in Russia.

Dr. Henrik Scheller

Spannungslagen Föderalismus- und Demokratieprinzip in der Bundesrepublik
