

Föderalismus: förderlich für Demokratie? Unvereinbar mit Autokratie?

PD DR. KLAUS DETTERBECK
UNIVERSITÄT GÖTTINGEN

4. STATUSKONFERENZ FÖDERALISMUS, WIEN, 14. NOVEMBER 2019

Aufbau des Vortrags

2

Die klaren Antworten

- ▶ Drei normative Argumente für eine Symbiose von Föderalismus & Demokratie aus unterschiedlichen demokratietheoretischen Richtungen
- ▶ Die Unmöglichkeit von (echtem) Föderalismus in Autokratien

Die etwas schwierigere Debatte

- ▶ Demokratietheoretische Kritik am Föderalismus
- ▶ Spannungsfelder zwischen Föderalismus und Demokratie
- ▶ Empirische Variationen bei den beiden Verfassungs- und Steuerungsprinzipien Föderalismus und Demokratie

Föderalismus und liberale Demokratie

3

▶ Föderalismus stärkt demokratische Mitbestimmung

- Repräsentation politischer Interessen auf unterschiedlichen Ebenen
- Unterstützung unterschiedlicher politischer Lager & Kandidaten im Bund, in der Region, in der Kommune möglich (erweiterte Wahlmöglichkeiten)
- Nähe von politischen Entscheidungsträgern und Bürger/-innen auf den unteren Ebenen, Stärkung zivilgesellschaftlichen Engagements

▶ Föderalismus schützt liberale Freiheit

- Machtbeschränkung durch vertikale Gewaltenteilung
- Machtbeschränkung durch Mitwirkung der Glieder am Bund (*checks & balances*)



Aus Sicht der **liberalen Demokratietheorie** werden durch den Föderalismus individuelle Abwehr- und Beteiligungsrechte der Bürger/-innen gestärkt, die beiden Verfassungsprinzipien gehen Hand in Hand

Föderalismus und Subsidiarität

4

► Föderalismus dient dem Erhalt regionaler Gemeinschaften

- Bund übernimmt Aufgaben in gemeinsamem Interesse, die Glieder bewahren aber Eigenständigkeit in Politikfeldern, die sie selbst regeln können (z.B. Bildung)
- Kollektive Identitäten von Gruppen (z.B. distinkte Sprachkulturen) und kulturelle Vielfalt lassen sich besser bewahren innerhalb eines Bundesstaates als in einem unitarischen Staat
- Regionale Einheiten können so eigene Wege gehen, auch in einen Wettbewerb um die beste Lösung treten
- Dezentrale Aufgabenerfüllung kann besser auf regionale Besonderheiten eingehen und so effizientere Problemlösung bieten (*Policy Outcomes*)



Aus Sicht einer **kollektivistischen Demokratietheorie** werden durch den Föderalismus die demokratischen Selbstbestimmungsrechte territorial organisierter Gruppen und Gemeinschaften geschützt (und es wird auch effizienter regiert)

Föderalismus in Autokratien?

5

- Föderalismus zielt auf die Einbindung vieler Interessen und die Begrenzung der politischen Macht, für die Autokratie geht es aber um die **Machtkonzentration** auf das führende politische Lager
- **Liberale Freiheitsrechte** sind Voraussetzungen für föderale Ordnungen, wie für Demokratien, sie werden aber in Autokratien oftmals nicht respektiert (z.B. Meinungs- und Pressefreiheit, Rechtsstaatlichkeit)
- Föderalismus beruht auf der verfassungsrechtlichen Anerkennung regionaler Autonomie, und stärkt subsidiäre & dezentrale Problemlösungen, Autokratien können nicht mit **Gewaltenteilung** leben
 - = „Scheinföderalismen“, wie die UdSSR oder Jugoslawien
- **Aber:** Forschung zur heutigen Russischen Föderation betont (z.B. Kropp et al. 2018):
 - Ehrgeizige Regionalpolitiker streben nach Ausbau ihrer Autonomie
 - Anpassungen an regionale Problemlagen führen zu (graduell) unterschiedlichen Lösungen
 - Kreml-Führung sieht wirtschaftliche Chancen durch das Experimentieren mit Innovationen

= Dies ist keine föderale Machtteilung, aber die Existenz regionaler Einheiten ermöglicht Differenzierung in der Politikgestaltung

Demokratiethoretische Kritik am Föderalismus

6

„Federalism means weak government, [...] tends to produce conservatism, [...] means legalism“ (A. V. Dicey 1885)

- Föderale Machtteilung hat das Potential die Ambitionen politischer Mehrheiten im Zentrum zu frustrieren
- Statt uniformer Regelungen und großer Reformprojekte gibt es regionale Diversität und kleine Verhandlungsschritte
- Klare Zuordnung von politischer Verantwortlichkeit geht verloren, politische (auch parlamentarische) Kontrolle wird erschwert durch die Aushandlungen zwischen Regierungen
- Föderationen überbetonen liberale Freiheit, stellen die Ziele von sozialer Gleichheit und politischer Effizienz hintenan, gefährden dadurch - v.a. in multi-nationalen Demokratien - den Zusammenhalt (Stepan 2001)



Aus Sicht der **majoritären Demokratiethorie** kann der Föderalismus zur Schwächung des Volkswillens führen (*demos-constraining*)

Resümee der normativen Debatte: Spannungsfelder

- ▶ Unterschiedliche Vorstellungen über den Kerngehalt der Demokratie führen zu einer **unterschiedlichen Bewertung** des Beitrages des Föderalismus zur Qualität der Demokratie
- ▶ **Spannungen zwischen den beiden Verfassungsprinzipien** sind vorhanden
 - Politische Einflussnahme und politische Kontrolle der Bürger können durch intransparente Verhandlungen der Exekutiven an Kraft verlieren
 - Politischer Reformwille mag unter den langsamen Mühlen der föderalen Machtteilung verzweifeln
 - Liberale Machtbegrenzung und föderale Vielfalt können bedroht werden durch den Ruf nach effektiver Steuerung „von oben“ (z.B. Bildungspolitik)
 - Politische Minderheiten haben immer wieder ihren Schutz eher beim Bund erhalten als in den Gliedstaaten (z.B. US-Bürgerrechtsbewegung)

= Wie gehen Bundesstaaten mit diesen Spannungen um?

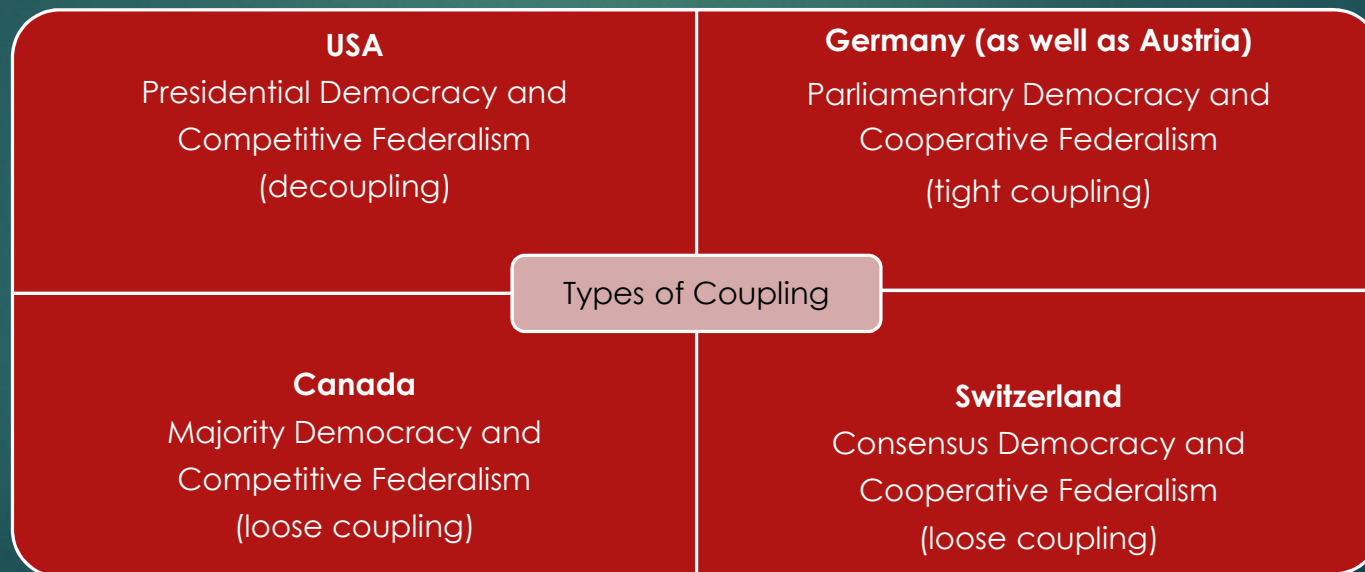
Von der normativen zur empirischen Debatte: Das Zusammenspiel von Föderalismus und Demokratie

(Benz/Sonnicksen 2017)

8

► Variationen der beiden Verfassungs- und Steuerungsprinzipien

- Wettbewerbsföderalismus versus Kooperativem Föderalismus
 - Wettbewerbsdemokratie versus Konsensdemokratie



Vergleichende Perspektiven: Föderale Demokratien

9

- ▶ Weder eine unzweifelhafte Symbiose noch ein inhärenter Widerspruch zwischen den beiden Verfassungsprinzipien
- ▶ Entscheidend ist die konkrete Ausgestaltung einer föderalen Demokratie: Art der demokratischen Willensbildung und Art der föderalen Strukturen
- ▶ Keine Überlegenheit eines Modells für demokratische Legitimation oder politische Effizienz
- ▶ Bewältigung der jeweils spezifischen Problemlagen und Spannungen
 - = Rolle von Parteien, Verfassungsgerichten, intergouvernementalen Gremien, Interessengruppen und Zivilgesellschaft als Akteuren des Föderalismus
- ▶ Föderaler Prozess, der durch den verfassungsrechtlichen Rahmen geprägt (aber nicht determiniert wird!), ist entscheidend für die demokratische Qualität eines Bundesstaates