

# 1. Demokratiemuster in den deutschen Bundesländern. Eine Einführung

Markus Freitag und Adrian Vatter

## 1.1 Zielsetzungen und Fragestellungen

Arend Lijpharts (1984, 1999) Herleitung zweier Idealtypen der Demokratie, der *Mehrheits-* und der *Konsensusdemokratie*, gilt bis heute als eine der herausragenden Leistungen der komparativen Politikforschung und wird von einzelnen Beobachtern sogar als „the single most influential typology of modern democracies“ betrachtet (Mainwaring 2001: 171). Wenn diese Ehrerweisung auch etwas überhöht klingen mag, so gehören Arend Lijpharts Untersuchungen ohne Zweifel zu den bahnbrechenden Beiträgen empirischer Demokratieforschung. Das vorliegende Buch schließt an die Studien von Lijphart an und verfolgt dabei zwei übergeordnete Stoßrichtungen: Einerseits überträgt es den Grundgedanken von Arend Lijpharts Demokratiekonzeption auf die politischen Systeme der Bundesländer und liefert so einen Beitrag zur Verknüpfung der deutschen Länderforschung mit den Erkenntnissen der international vergleichenden Politikwissenschaft. Andererseits erhebt es den Anspruch, im Sinne eines Lehrbuchs für Studierende der Politikwissenschaft einen Überblick über die wichtigsten politischen Institutionen und Demokratiestrukturen in den 16 deutschen Bundesländern zu verschaffen. Konkret stehen drei Ziele im Mittelpunkt des vorliegenden Buches: Zunächst soll eine vergleichend angelegte, empirische Erfassung unterschiedlicher Muster von Demokratien in den 16 Bundesländern und die Identifikation von Unterschieden und Gemeinsamkeiten in der demokratischen Ausrichtung der Gliedstaaten erstellt werden. Diesem Bestreben liegt der Antrieb zugrunde, die Analyse- und Forschungstechniken der international vergleichenden Untersuchungen von Arend Lijphart (1984, 1999) auf die deutschen Bundesländer zu adaptieren und Querbezüge zwischen internationalen und subnationalen Demokratiemustern herzustellen. Den Arbeiten Lijpharts entsprechend, wird auf konzeptioneller Ebene zwischen verschiedenen Demokratiedimensionen unterschieden. Während die *Exekutive-Parteien-Dimension* vor allem die Entwicklungen des Wahl-, Parteien- und Regierungssystems betrachtet, verlegt sich die *Föderalismus-Unitarismus-Dimension* in erster Linie auf die Identifikation von Besonderheiten im Staatsaufbau. Die Umsetzung der Vorgehensweise Lijpharts wird allerdings immer dann modifiziert, wenn der subnationale Vergleich bestimmte Komponenten der jeweiligen Demokratie-

dimensionen nicht erfassen kann oder auch andere, spezifischere Variablen- und Indikatorenbündel erfordert. Während beispielsweise die Ausprägungen des Zweikammersystems und die Zentralbanken nicht in eine Untersuchung zu den deutschen Bundesländern aufgenommen werden, finden auf der Länderebene Aspekte der direkten Volksmitsprache und der Machtaufteilung zwischen Ländern und Kommunen hingegen eine stärkere Beachtung.

Neben der Verortung der Bundesländer auf dem Demokratiekontinuum zwischen Konsensus und Mehrheit als erstrangigem Ziel des vorliegenden Buches rückt als zweites Vorhaben die systematische Bestandsaufnahme zentraler politisch-institutioneller Konfigurationen in den deutschen Bundesländern seit 1946 in den Vordergrund der einzelnen Analysen. Neben der Identifikation politisch-institutioneller Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Bundesländern (*synchrone Perspektive*) werden insbesondere für die westlichen Bundesländer Aufschlüsse über die Entwicklung bzw. den Wandel spezifischer politischer Rahmenbedingungen des Wahl-, Parteien- und Regierungssystems (*diachrone Perspektive*) erwartet.

Eine dritte Zielsetzung der Analyse besteht in der Zusammenführung und systematischen Erweiterung bisheriger Forschungserkenntnisse auf die Ebene der Bundesländer. Dabei sollen die bisherigen Analysen und Befunde zu politisch-institutionellen Konfigurationen des Wahl- und Parteiensystems (Mielke/Reutter 2004), des Regierungssystems (Holtkamp 2003; Kropp 2001; Kropp/Sturm 1998; Leunig 2007; Sturm/Kropp 1999; Weixner 2002), und der subnationalen staatlich-administrativen Architektur (Holtkamp 2003; Kost/Wehling 2003; Wehling 2002) zusammengeführt und systematisch ergänzt werden. Die folgenden Fragestellungen konkretisieren die Zielsetzungen des Buches:

- Welche Demokratiemuster finden sich in den 16 deutschen Bundesländern?
- Weisen die deutschen Bundesländer Charakteristika konsensualer Demokratien auf oder herrschen vorwiegend Kennzeichen von Wettbewerbsdemokratien vor?
- Welches Ausmaß der Varianz zeigen die Bundesländer hinsichtlich der politisch-institutionellen Ausgestaltung ihres Wahl-, Parteien- und Regierungssystems?
- Welches sind die Unterschiede, welches die Gemeinsamkeiten der Bundesländer mit Blick auf die horizontale oder vertikale Machtverteilung?
- Wie entwickeln sich die Demokratiemuster und deren institutionelle Fundamente einzelner Bundesländer über die Zeit?
- Wo lassen sich die einzelnen Bundesländer auf einer mehrdimensionalen Demokratiearte horizontaler und vertikaler Machtteilung verorten?

## 1.2 Bestehende Forschungslücken und Relevanz des Buches

Analysen zum deutschen Föderalismus zeichnen sich bislang hauptsächlich durch eine Konzentration auf die Bundespolitik unter besonderer Berücksichtigung des Bundesrates sowie auf die Verflechtung zwischen den verschiedenen Staatsebenen (Bund-Länder-Verhältnis) aus. Die Länder werden dabei vorrangig im Hinblick auf ihre Blockademacht im Bundesrat und ihren Einfluss in der Bundespolitik oder auf ihre generelle Handlungsfähigkeit hin untersucht. Im Zentrum des Interesses der deutschen Föderalismusforschung stehen heute im Regelfall die Fragen, ob die ausgeprägte Politikverflechtung und die fortschreitende europäische Integration das Verhältnis zwischen Bund und Ländern beeinflussen und inwiefern die Handlungsfähigkeit der Landesakteure auch in Zukunft gegeben ist. Die Befunde zur Funktionsweise und Leistungsfähigkeit des deutschen Föderalismus fallen dabei aus einer übergeordneten Systemperspektive meist negativ aus. So kommen zahlreiche Analysen zum Ergebnis, dass politische Steuerung im föderalen System Deutschlands nur sehr bedingt möglich sei. Insbesondere die Politikverflechtung (Scharpf 1994; Scharpf et al. 1976; vgl. auch Benz 1995) und die institutionellen Verwerfungen zwischen Parteiensystem und föderalen Organisationsprinzipien (Lehmbruch 2000) würden zu Blockadefahren führen und damit Reformstau und suboptimale Politikresultate hervorbringen. Hinzu kämen die mangelnde Finanzautonomie der Länder (Schmid 2001), der zentralstaatliche Aufgabenzuwachs (Abromeit 1992), der unzureichende Wettbewerbsföderalismus (Renzsch 1997) und die Kompensation des Kompetenzzuwachses des Bundes durch verstärkte Beteiligungsrechte der Länder (Scharpf 1994) als Folge dysfunktionaler institutioneller Strukturen des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschlands.

Diese skeptische Einschätzung des deutschen Föderalismus muss allerdings mit der jeweiligen Forschungsperspektive in Zusammenhang gebracht werden. Nach wie vor ist der wissenschaftliche Blick vorrangig auf das Mit- und Gegeneinander der gemeinsamen Handlungsebene von Bund und Ländern gerichtet, während gleichzeitig eine „ausgeprägte Landesblindheit der deutschen Föderalismusforschung“ besteht (Blancke 2004: 42). Abgesehen von wenigen Ausnahmen bleiben sowohl die einzelnen politischen Institutionen als auch die materiellen Politiken der Bundesländer in der neueren Föderalismusforschung unberücksichtigt und stellen eine „terra incognita“ der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Forschung dar: „Die Länder werden nicht als Akteure begriffen, deren jeweils eigenständige Produktion materieller Politik und deren Experimentierbereitschaft zur Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems beiträgt“ (Blancke 2004: 12). Die vorhandene Forschungslücke erstaunt, sprechen doch einige Gründe für die Ausleuchtung politisch-institutioneller Fundamente der deutschen Bundesländer:

- Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland lässt sich durch die üblicherweise vorherrschende zentralstaatliche Forschungsperspektive nur unzureichend in all seinen Facetten und Besonderheiten beschreiben. Das kommt vor allem in den wenigen Arbeiten aus der Länderperspektive (z.T. auch aus der vergleichenden Perspektive) zum Ausdruck, die zumindest teilweise die negativen Einschätzungen zur Leistungsfähigkeit des bundesdeutschen Föderalismus relativieren und darauf hinweisen, dass Entscheidungsblockaden nicht systemimmanent sind und die föderale Ordnung Deutschlands grundsätzlich über genügend Offenheit zur Stärkung des Konkurrenzföderalismus verfügt (Blancke 2004). Bis heute hat die Feststellung von Schmidt (1980) nichts an ihrer Aktualität verloren, dass weder die Unitarisierungsthese noch die Politikverflechtungsthese für alle Politikbereiche ihre Gültigkeit besitzt. „Vielmehr gibt es Politikbereiche mit starker Zentralisierung, als auch Politikbereiche mit starker Politikverflechtung und schließlich auch Bereiche mit relativ hohen Gestaltungsspielräumen der Länder“ (Schmidt 1980: 27). In einer Untersuchung über den Zusammenhang von sozialstaatlicher Entwicklung und Unitarisierung bestätigt Münch (1997), dass sich im deutschen Föderalismus neben zentripetalen durchaus auch zentrifugale Tendenzen beobachten lassen (vgl. auch Schmid/Blancke 2001). Für Wachendorfer-Schmidt (1999) schnappt die Politikverflechtungsfalle nur dann zu, wenn ein Politikfeld ausschließlich den Eigengesetzlichkeiten des föderalen Systems ausgesetzt wird. Wenn die Analyse auf die Akteure anderer Entscheidungsebenen ausgedehnt wird, zeigen sich nicht zwangsläufig politikverflechtungsinduzierte Steuerungsdefizite und Reformstau, sondern auch sachgemäße Lösungen für politische Probleme. Ebenso stellt die vergleichende Untersuchung von Schultze (1984) die These einer unabwendbaren Unitarisierung in Frage. Insgesamt scheint der bisher dominierende „top-down“-Ansatz nur beschränkt geeignet, die für ein föderales System vielfältigen Merkmale und Entwicklungen politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse auf den verschiedenen Handlungsebenen zu erfassen. Erst durch die Ergänzung von komparativ angelegten Analysen der Länderdemokratien aus der „bottom-up“-Perspektive lassen sich die komplexen Politikstrukturen der Bundesrepublik Deutschland in ihrer ganzen Vielfalt ergründen.
- Trotz der Entwicklung zum unitarisch geprägten Bundesstaat haben die Bundesländer bis heute ihre eigene „Staatsqualität“ beibehalten, die zudem durch das Grundgesetz ausdrücklich geschützt wird (Kilper/Lhotta 1996; Laufer/Münch 1998; Sturm 2001). Manfred G. Schmidt (2007: 196) urteilt in diesem Zusammenhang gar, dass bei einer Analyse des deutschen politischen Systems 17 Regierungen zu berücksichtigen seien. Mit ihren eigenen Territorien, Verfassungen und ihrem souveränen Staatsvolk, der Organisationshoheit, den zentralen politischen Institutionen von Exekutive, Legislative und Judikative und den ausschließlichen

(allerdings nur noch wenigen) Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 GG) verfügen sie über zentrale Merkmale eines eigenständigen Staatswesens (Sturm 2001: 8; vgl. auch 1.5). Eine wichtige Rolle kommt dabei den Länderverwaltungen zu. Da der Bund nahezu keinen eigenen Verwaltungsunterbau besitzt, liegt ein sehr großer Teil der Verwaltungszuständigkeit bei den Ländern (Laufer/Münch 1998; Sturm 2001).

- Obwohl der Zentralstaat aufgrund der rasanten technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen im Verlaufe des 20. Jahrhunderts an Bedeutung gewonnen hat, ist bei der Vorstellung eines kontinuierlichen Zentralisierungsprozesses Vorsicht geboten. Verschiedene Entwicklungen in den letzten Jahren weisen darauf hin, dass die Länder gegenüber dem Bund eine eigenständigere Rolle spielen als in den Jahrzehnten zuvor und eine gewisse „Reföderalisierung“ (Blanke 2004: 27; Schmid/Blancke 2001: 225) innerhalb des deutschen Bundesstaates stattgefunden hat.<sup>1</sup> So konstatiert Lehmruch (2000) seit Anfang der 1990er Jahre eine generelle Loslösung vom „Parteienbundesstaat“, die sich in einem zunehmend breit gefächerten Spektrum an Regierungszusammensetzungen auf der Länderebene ausdrückt, was die Bindung an die Entscheidungen der Bundesparteien zunehmend erschwert und die Suche nach landeseigenen Lösungen begünstigt hat (Männle 1997; Schmid 1990; Sturm 1999; Sturm/Kropp 1999). Insbesondere die Untersuchungen von Sturm und Kropp (1999) machen deutlich, dass die Koalitionsvarianten der Länderregierungen in den 1990er Jahren als Folge der Umgestaltung des Parteiensystems vielfältiger und variabler geworden sind, was sich nicht zuletzt in einer gegenüber dem Bund unabhängigeren Politik niederschlägt. „Bestärkt wird die Renaissance der Landespolitik auch durch die Interessenlage der Länder, die sich in wechselnden Koalitionen der reichen bzw. armen Länder, der der Bundesregierung nahe- bzw. fernstehenden Länder, der Stadtstaaten und der Flächenstaaten oder der Ost- und Westländer finden“ (Sturm 2001: 49). Aufgrund der starken Stellung der Landesregierungen im Bundesrat haben auch die Landesverbände der großen Parteien an Bedeutung gewonnen. Ähnlich kommen Braun (1996) und Schultze (1999) zum Ergebnis, dass in den 1990er Jahren der „unitarische Sog“ als Folge der Dekonzentrations- und Dezentralisierungstendenzen im Parteiengefüge zum Erliegen gekommen sei und dadurch konkurrenzföderalistische Aspekte gestärkt werden könnten (vgl. auch Benz 1999a; Jeffery 2002; Männle 1997). Jeffery (1999) hebt in diesem Zusammenhang die deutsche Wiedervereinigung hervor, die die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland stärker diversifizierte. Schließlich deuten die aktive Unterstützung

---

<sup>1</sup> Benz (1999a: 142; vgl. auch Hesse/Benz 1990) weist darauf hin, dass trotz des jahrzehntelangen Scheiterns grundlegender institutioneller Reformen schon seit Mitte der 1970er Jahre eine „de-facto-Dezentralisierung“ des deutschen Föderalismus festgestellt werden kann.

der Europäischen Kommission für eine eigenständigere Regionalpolitik der Länder (Benz 1999b) und der damit in Zusammenhang stehende verstärkte Wettbewerb zwischen den europäischen Regionen (Benz 2001: 393), die dynamische Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern im Zeitverlauf (Hesse/Benz 1990), die vielfach geäußerte Forderung nach einer Stärkung konkurrenzföderalistischer Aspekte (Renzsch 1997) sowie die großen Finanzdefizite des Bundes auf eine wachsende Bedeutung der Länder hin. Die Ergebnisse der Föderalismusreform von 2006 sind zwar weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben, da eine umfassende Kompetenzflechtung nicht stattgefunden hat (Scharpf 2006). Nichtsdestotrotz kann auch hier von einer weiteren Akzentuierung der Stellung der Länder im Bundesstaat gesprochen werden. Insgesamt lässt sich daher konstatieren: „Länder do matter“ (Leunig 2007: 20).

- Dass die Länder in jüngster Zeit gegenüber dem Bund wieder an Gewicht gewonnen haben (vgl. hierzu Schmid 2002: 215ff.), lässt sich noch an weiteren Indikatoren ablesen. So stehen den deutschen Bundesländern mehr Handlungsspielräume zur Verfügung als aus der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern abgeleitet werden kann (vgl. schon Schmid 1980: 27). Dies betrifft die Ausführung und Ausgestaltung der Bundesgesetze, Maßnahmen und Programme, die zusätzlich zu denen des Bundes und eigenständig von den Ländern entwickelt werden, und schließlich die originäre und eigenständige Ländergesetzgebung im Bereich der abschließlichen Gesetzgebungskompetenzen. Blancke (2004: 13) spricht in diesem Zusammenhang von den wichtigen Komplementär-, Kompensations- und Experimentierfunktionen der Länder, die es bei einer Gesamtschau der Leistungsfähigkeit des deutschen Föderalismus zu berücksichtigen gilt. Schließlich sind die Länder auch in der Lage, wichtige ökonomische Parameter durch ihre Politik zu beeinflussen, etwa durch den gezielten Einsatz finanzieller Ressourcen in den Infrastruktur-, den Arbeitsmarkt-, den Sozial-, und im Bildungsbereich (Benz 1999a: 149; Bertelsmann-Stiftung 2001; Blancke et al. 2002; Scharpf 1994: 160ff.).
- In verschiedenen Bereichen sind die Länder nach wie vor das Experimentierfeld, Frühwarnsystem und „Versuchslabor“ des Bundes. Bewährt sich eine Neuerung in einem Bundesland, so sind andere Länder häufig ebenfalls bereit, diese zu übernehmen (Schmid/Blancke 2001). Scheitert die Reform, so beschränken sich die negativen Effekte auf einen regional begrenzten Raum. Verschiedentlich wurden politische Innovationen zunächst auf subnationaler Ebene erprobt, bevor sie auf Bundesebene eingeführt wurden. In diesem Sinne wirken die Länder durch ihre innovative Kraft wesentlich an der Gestaltung der Bundespolitik mit, übernehmen wichtige Vorreiterrollen und stellen „ein geradezu einzigartiges Forschungslaboratorium“ dar (Kropp 2001: 15). Die Analyse der Bundesländer bietet damit umfangreiche Möglichkeiten, neue Entwicklungstendenzen und innovative Ansätze politischer Problembearbeitung zu erfassen

und im Hinblick auf zukünftige Reformen aus den gewonnenen Erfahrungen zu lernen (vgl. auch Gunlicks 2003; Leunig 2007; Sturm 1994; Wolf/Hildebrandt 2008).

- Bis Ende der 1990er Jahre waren umfassende Verwaltungsreformen meist nur auf kommunaler Ebene anzutreffen. In den letzten Jahren sind nun nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Finanzkrise vielfältige Bemühungen auf Landesebene erkennbar, über eine Struktur- und Funktionalreform (z.B. durch neue Kabinettszuschnitte, Straffung der Landesregierung, Auflösung von Sonderbehörden, Reorganisation der staatlichen und kommunalen Mittelebene bzw. Kommunalisierungsprozesse) zu einer Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungshandelns zu kommen (Bogumil 2007; Bürsch/Müller 1999; Reulen 2004).
- Ein systematischer Vergleich der Länder des deutschen Bundesstaates bietet sich schließlich auch aus methodologischen Gründen an (Kropp 2001: 52; Schmidt 1980: 3). So liegt die große Stärke einer komparativ angelegten Gliedstaatenstudie in der vorhandenen Heterogenität politischer Institutionen und Strukturen der subnationalen Untersuchungseinheiten innerhalb eines übergeordneten gemeinsamen Rahmens identischer Grunddimensionen. Im Vergleich zur komparativen Analyse von Nationalstaaten genießt der systematische Vergleich von 16 subnationalen Politiksystemen quasi Laborcharakter, da zahlreiche intervenierende Variablen ausgeblendet werden können. Aufgrund der konstanteren ceteris paribus-Bedingungen sind Subsystem-Vergleiche im Hinblick auf die Theoriebildung zudem besonders geeignet, wichtige Gesetzmäßigkeiten zu eruieren (vgl. Lijphart 1975; Snyder 2001). Im Gegensatz zum Nationenvergleich bestehen subnationale Vergleiche durch besondere Bedingungen der Vergleichbarkeit und weitere methodologische Vorteile: Hier sind etwa der einfachere technische Zugang zu detaillierten Informationen und ein hohes empathisches Vorverständnis zu nennen.

### 1.3 Theoretische Grundlagen und Erkenntnisinteresse

Mit Blick auf die hier im Zentrum stehenden politischen Institutionen lässt sich konstatieren, dass diese spätestens seit Beginn der 1980er Jahre wieder stärker in den Mittelpunkt des forschungsanalytischen Interesses gerückt sind (Mair 1996; Rhodes et al. 2006). Im Vergleich zur *historisch-deskriptiven Institutionenlehre*, die ihren Schwerpunkt auf die bloße Beschreibung von formalen Regelwerken wie Verfassungen und Gesetze legte, unterscheidet sich diese neue Betrachtungsweise von Institutionen durch eine *systematisch-empirische Vorgehensweise*. Institutionen können darüber hinaus sowohl die Position von zu erklärenden als auch von erklärenden Variablen einnehmen. Hier ist aber von Bedeutung, dass Institutionen zwar mit Politikergebnissen

zu verknüpfen sind, aber noch nicht deren Zustandekommen begründen können. Vielmehr legen institutionelle Bedingungen Regeln und Verfahrenstechniken fest, konstituieren Akteure und Akteurskonstellationen, strukturieren Handlungsressourcen, -restriktionen und -strategien und beeinflussen auf diese Weise schließlich die Politikergebnisse und das Leistungsprofil von Gesellschaften (Hall/Taylor 1996; Kaiser 2002; March/Olsen 1989; Mayntz/Scharpf 1995; Rhodes et al. 2006; Rothstein 1996; Thelen/Steinmo 1992; Weaver/Rockman 1993).

Der verfassungssystematische Ansatz der älteren Institutionenlehre unterschied mit Blick auf die Muster von Demokratien in erster Linie zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen. Diese konstitutionellen Merkmale stellen freilich nur den institutionellen Rahmen für Machtteilung und -verteilung. Politische Parteien, variierende politische Traditionen, parlamentarische Mehrheitsverhältnisse und Institutionen wie etwa das Wahlsystem, das Zweikammersystem oder Kompetenzen für Verfassungsgerichte füllen diesen Gestaltungsrahmen (Fuchs 2000). Mit Blick auf die Staatstätigkeitsforschung weisen Weaver/Rockman (1993: 6) ferner darauf hin, dass weniger das Regierungssystem, sondern vielmehr die Kombination institutioneller Elemente die Machtverteilung unter verschiedenen Akteuren in einem politischen System prägt. Gerade diese Variablen weisen bei der Erklärung von Politikergebnissen ein besonderes Potenzial auf. Die Unterspezifikation dieser Variationsbreite institutioneller Arrangements vor Augen, hat sich die empirisch-analytisch ausgerichtete Demokratieforschung insbesondere der institutionellen Strukturen von Demokratien angenommen (Kaiser 1998). Einer der ertragreichsten und bedeutendsten Versuche zur Erfassung politisch-institutioneller Konfigurationen in ihrer Wirkung auf den Grad der Machtdispersion in einem demokratischen Regime wird von Lijphart (1984, 1999) unternommen. Sein Forschungsinteresse zielt auf den Modus politischer Entscheidungsfindung, die Ausprägungen horizontaler und vertikaler Machtverteilung und die Beziehung zwischen dem Typ des demokratischen Regimes und der sozioökonomischen Performanz des politischen Systems ab.

Während bis spät in die 1960er Jahre hinein das „majoritarian winner-take-all“ *Westminster-Modell* parlamentarischer Prägung innerhalb der Politikwissenschaft als die höchstentwickelte Demokratievariante galt (Powell 1982), erlaubte erst die unabhängig, aber weitgehend parallel entwickelte Konkordanztheorie von Lehbruch (1967, 1975) und Lijphart (1968a, 1977) mit der Herausbildung des Prototyps der *Konkordanzdemokratie*<sup>2</sup> eine theoretisch überzeugende und empirisch ertragreiche Beschreibung einer Vielzahl kleinerer kontinentaleuropäischer Demokratien (Andeweg 2000; Schmidt

---

2 Der ältere Begriff „Proporzdemokratie“ wurde später durch den Terminus „Konkordanzdemokratie“ ersetzt, welcher in der deutschsprachigen Politikwissenschaft als Äquivalent des Begriffs „consociational democracy“ betrachtet wird (Lehbruch 1996: 20).



2000b). Später hat Arend Lijphart (1984, 1999) eine Weiterentwicklung mit der Gegenüberstellung und dem systematischen Vergleich der Konsensus- und Mehrheitsdemokratie vorgenommen.

Idealeriter stehen sich die beiden Demokratiemodelle vor allem in der zentralen Frage der politischen Machtverteilung konträr gegenüber, wobei Lijphart (1999) zwischen einer horizontalen (*executive-parties*) und einer vertikalen (*federal-unitary*) Machtteilungsdimension unterscheidet. Während bei der Mehrheitsdemokratie mit der Alleinregierung der Mehrheitspartei, der Dominanz der Exekutive über die Legislative, dem Majorzwahlrecht, dem unitarischen Staatsaufbau, dem Einkammersystem und weiteren Elementen die Machtkonzentration als Grundprinzip im Zentrum steht, betont die Konsensusdemokratie die Diffusion von Macht (*power-sharing*) mittels einer Mehrparteienregierung, dem Kräftegleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative, dem Verhältniswahlrecht, dem föderalen Staatsaufbau und zusätzlichen Strukturmerkmalen. „Die Konsensusdemokratie (...) zielt auf Machtaufteilung, auf Sicherungen und Gegenkräfte gegen die Mehrheit in der Legislative und gegen die vollziehende Staatsgewalt“ (Schmidt 2000b: 340). Sie will darüber hinaus Minderheiten die Möglichkeit der politischen Mitwirkung geben, was zur Machtbeschränkung der jeweiligen Regierungs- und Parlamentsmehrheit führt. Die herausragenden Leistungen der Konsensusdemokratie werden dabei in der Erreichung politischer Stabilität, ihrer ausgeprägten Fähigkeit zur Integration verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und der Berücksichtigung von Minderheitsinteressen in segmentierten und pluralistischen Gesellschaften gesehen (Lijphart 1999).

In ausführlicher Art und Weise hat sich Arend Lijphart (1968a, 1977, 1984, 1999, 2003, 2007) in den letzten 40 Jahren darum bemüht, das ursprüngliche Konzept der „consociational democracy“ (Konkordanzdemokratie) und die weiterentwickelte Variante der „consensus democracy“ durch einzelne Indikatoren zu operationalisieren, mit dem Ziel, diese neuen Demokratiemodelle nicht nur theoretisch herzuleiten, sondern schließlich auch einer empirischen Überprüfung zu unterziehen. Ein Vergleich seiner verschiedenen Definitionsbemühungen seit den 1960er Jahren macht deutlich, dass er die „consociational democracy“ als das Kernmodell<sup>3</sup> betrachtet, welches sich allein anhand von vier Kriterien definieren lässt. Die Konsensusdemokratie stellt unterdessen die weiter gefasste Variante der neuen Demokratiekonzeption dar, für deren Beschreibung insgesamt zehn Merkmale notwendig sind (Lijphart 1968a, 1977, 1984, 1999, 2003). Während die breit abgestützte

3 Lijphart (1994: 3) bezeichnet „consociational democracy“ bzw. „power-sharing democracy“ als „a strong form of consensus democracy“. An anderer Stelle weist Lijphart (1989: 41) darauf hin, dass die Konsensusdemokratie nach Machtteilung strebe, die Konkordanzdemokratie sie hingegen erfordere und vorschreibe, dass hierbei alle wichtigen Gruppen berücksichtigt werden (vgl. auch Schmidt 2000b: 340). Im Zuge des Paradigmenwandels in der vergleichenden Politikwissenschaft hat Lijphart damit auch einen Wechsel von einem behaviouralistischen zu einem institutionalistischen Konzept vollzogen.

Mehrparteiregierung, die kulturelle Autonomie bzw. der Föderalismus, die Proportionalität des Wahlsystems und das Minderheitenveto die zentralen Definitionskriterien seiner primären Demokratiekonzeption bilden (Lijphart 1977: 25ff.), stellen z.B. das ausgeglichene Machtverhältnis zwischen Legislative und Exekutive, das Zweikammersystem sowie die Multidimensionalität des Parteiensystems weitere Charakteristika der Konsensusdemokratie dar (Lijphart 1984, 1999).<sup>4</sup>

In seinem bahnbrechenden Werk zur Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensusdemokratien arbeitet er mit der Exekutive-Parteien-Ebene und der Föderalismus-Unitarismus-Ebene zwei kohärente Grunddimensionen demokratischer Herrschaft heraus. Während erstere starke Zusammenhänge zwischen der Anzahl der Parteien im Parlament, dem Regierungstypus (Koalitions- vs. Einparteiregierung), der Stärke der Exekutive, dem Disproportionalitätsgrad des Wahlsystems und dem System der Interessenverbände zeigt, erfasst die zweite Dimension verschiedene Indikatoren der Zentralbankunabhängigkeit, des Föderalismus, der Dezentralisierung, des Schwierigkeitsgrads der Verfassungsänderung und des Letztentscheidungsrechts über die Gesetzgebung.

Lijphart (1984, 1999) zufolge sind die unbeschränkte Mehrheitsherrschaft, die Bildung stabiler Regierungen sowie häufige Machtwechsel die entscheidenden Merkmale der Mehrheitsdemokratie. Im Unterschied dazu ist die Konsensusdemokratie für klare Kurswechsel und rasche Antworten auf Herausforderungen weniger geeignet. Konsensusdemokratien zügeln die Mehrheitsherrschaft und zielen vor allem auf Machtteilung. Die Forschung verbindet sie zudem mehrheitlich mit einer überdurchschnittlichen Staatstätigkeit (vgl. Lijphart 1999). Somit zeichnen sich Konsensusdemokratien zum einen durch ausgefeilte Kompromisstechniken aus, was sich in vielen Fällen durch die starke Berücksichtigung von Minderheiteninteressen und das Schnüren von kostenintensiven Paketlösungen ausdrückt. Zum anderen führt die Repräsentation unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen und die Einbindung nationaler, sprachlicher, religiöser und politischer Minderheiten in die Entscheidungsfindung zu einer breiteren politischen Verantwortung und erhöhtem Zwang staatlicher Tätigkeit.

Schließlich unterliegen Eliten in Konsensusdemokratien gemäß Crepez (1998: 66) ähnlichen Handlungsmustern wie umfassende Organisationen in der Begrifflichkeit Olsons (1991). Diese Eliten sehen sich mit den Folgen spezifischer Politikentscheide auch in anderen Bereichen konfrontiert, da sie das gesamte Spektrum der Staatstätigkeiten verantworten (Armingeon 1996: 286; Tavits 2004). So müssen die Folgen eines Entscheides für den Abbau staatlicher Leistungen und Interventionen (etwa in Form sozialer Spannun-

4 Freilich sind die Studien von Lijphart (1984, 1999) immer wieder auch Gegenstand von Kritik, was deren analytische Konzeption und die einzelnen Messverfahren betrifft (vgl. Armingeon 2002; Bogaards 2000; Ganghof 2005; Grofman 2000; Kaiser 1997, 1998, 2002; Taagepera 2003). Diese Einwände werden fortlaufend in den einzelnen Themenkapiteln des Bandes erörtert werden.

gen oder wachsender Armut) von denselben politischen Entscheidungsträgern bearbeitet werden. Diese Handlungsmuster lassen erwarten, dass etwaige Entscheidungen zur Kürzung von staatlichen Ausgaben in Konsensusdemokratien nicht forciert und stattdessen Konzessionsentscheidungen gefördert werden. Diese Argumente werden durch zahlreiche empirische Untersuchungen bestätigt. Die Konsensusdemokratie dämmt beispielsweise die soziale Ungleichheit ein (Birchfield/Crepaz 1999; Crepaz 1998) und macht die Gesellschaft aufgrund ihres überdurchschnittlichen sozialpolitischen Engagements „fairer und sanfter“ (Lijphart 1999: 275-300; kritisch hierzu Armingeon 2002). Wettbewerbsdemokratien genießen freilich Vorteile in der wirtschaftspolitischen Effizienz – gemessen am Wirtschaftswachstum (Lijphart 1999; Schmidt 1998: 208). Auch in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind breit abgestützte Konkordanzregierungen angesichts ihrer umfassenden politischen Verantwortung erfolgreicher als Mehrheitsdemokratien (Crepaz 1996: 14). Konsensusdemokratien führen nach den Schätzungen Lijpharts (1999: 278-279) darüber hinaus zu einer höheren Partizipation bei Wahlen und fördern die politische Repräsentation von Frauen in den legislativen Kammern. Schließlich schaffen konsensuale Entscheidungspraktiken ein Klima der Vertrauenswürdigkeit und Zufriedenheit mit politischen Entscheidungsprozessen (vgl. Anderson/Guillory 1997) und bereiten den Boden für den Aufbau sozialen Kapitals (vgl. Gabriel et al. 2002a; Freitag 2006).

#### 1.4 Überblick über den Forschungsstand

Angesichts der großen Bedeutung, welche den Demokratiemustern in der international vergleichenden Politikwissenschaft zugeschrieben wird, erstaunt die geringe Beachtung der Unterscheidung zwischen Mehrheits- und Konsensusdemokratien auf Bundesländerebene. Während z.B. verschiedene Studien zu den unterschiedlichen Typen von Konsensusdemokratien in den Schweizer Kantonen bestehen (Vatter 2002, 2007), fehlen empirische Anwendungen dieses einflussreichen Demokratiekonzepts nahezu gänzlich für die Ebene der deutschen Bundesländer.

Allerdings finden sich verschiedene Untersuchungen, die schon früh das ältere Konzept der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie Gerhard Lehmbruchs (1967) auf die deutschen Kommunen angewandt haben. Dazu zählt zunächst die Studie von Naßmacher (1972), der den Begriff der Konkordanzdemokratie in die lokale Parteienforschung eingeführt hat, ohne dabei allerdings den Besonderheiten der kommunalen Konkordanzdemokratie genügend Beachtung zu schenken. Mitte der 1970er Jahre folgt eine Untersuchung von Gerhard Lehmbruch (1975), der eine Applikation seines Konkordanzmodells für ausgewählte Kommunen in Deutschland vornimmt und insbesondere auf die große Bedeutung des „gütlichen Einvernehmens“ als do-

minantes Verhandlungsmuster, den geringen Parteienwettbewerb sowie den geringen Grad der Parteipolitisierung hinweist.

Eine Anwendung von Lijpharts Typologie der Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie auf die kommunalpolitische Ebene nimmt Gabriel (1991: 371ff.) Anfang der 1990er Jahre vor, wobei er die Begriffe Konkordanz-, Konsens- und Verhandlungsdemokratie synonym verwendet. Am Beispiel von 49 Städten in Rheinland-Pfalz beschreibt Gabriel (1991) die Strukturen lokalpolitischer Konfliktregulierung und untersucht anhand ausgewählter Indikatoren (z.B. Stimmenanteil der Freien Wählergruppen, Fraktionalisierung des lokalen Parteiensystems, parteipolitische Zusammensetzung der Verwaltungsspitze), ob sich die Aktivitäten der lokalen Parteien und ihrer Ratsfraktionen eher an konkurrenzdemokratischen Vorstellungen ausrichten oder eher in konkordanzdemokratischer Tradition stehen. Er kommt für die rheinland-pfälzischen Städte zum Ergebnis, dass sich in der Praxis die traditionell konkordanzdemokratischen und parteienstaatlich-konkurrenzdemokratischen Elemente verbinden und insbesondere der Grad sozioökonomischer Modernisierung einer Gemeinde die Ausbildung konkurrenzdemokratischer Strukturen fördert (Gabriel 1991: 391ff.).

Ausgangspunkt neuer Studien von Holtkamp (2006, 2007) ist das Konzept der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie im Sinne Lehmbruchs (1975) und Naßmachers (1972), wobei er unter letzterer einen geringen Grad der Parteipolitisierung in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitiger Dominanz des Bürgermeisters versteht und nicht – wie etwa im internationalen Kontext üblich – ein Elitenkartell mit starken Parteiorganisationen und Ämterproporz. Auf der Basis der Auswertung einer Vielzahl empirischer Studien zu Parteien und Bürgermeistern in der deutschen Kommunalpolitik identifiziert Holtkamp (2006: 646) den Organisationsgrad der Parteien, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Gemeindegröße als Bedingungen vorherrschender Demokratiekonzeptionen. Holtkamps (2006) eigene empirische Untersuchung bezieht sich auf alle Gemeinden in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit über 20000 Einwohnern, in denen jeweils die Fraktionsvorsitzenden der CDU und der SPD sowie die hauptamtlichen Bürgermeister schriftlich befragt wurden. Darin bestätigt sich die erwartete stärker konkordanzdemokratische Ausrichtung der Gemeinden Baden-Württembergs gegenüber jenen in Nordrhein-Westfalen. Aufbauend auf einem additiven „Konkordanzindex“ auf Basis obig genannter Bedingungen in den Flächenbundesländern schließt Holtkamp (2006: 656) ferner auf die dort zu erwartenden kommunalen Demokratiemuster. Dazu werden unter anderem Gemeindeordnungen hinsichtlich des Wahlrechts und der Machtverteilung zwischen Bürgermeister und Rat kodiert. Im Ergebnis sollten die Gemeinden in den neuen Bundesländern vorwiegend konkordanzdemokratisch ausgerichtet sein, während in Hessen, Niedersachsen und im Saarland konkurrenzdemokratische Konstellationen auf lokaler Ebene zu erwarten sind. Die Studien von Holtkamp (2003, 2006, 2007) gehen mit ihren Analysen auf der Basis interna-

tional gängiger Theoriekonzepte einen wichtigen Schritt in die Richtung einer systematisch vergleichend angelegten Betrachtung subnationaler Demokratie-muster über die bisher vorherrschende Forschungsperspektive von Einzelfallstudien hinaus. Allerdings stützen auch sie sich vornehmlich auf den älteren, nur schwierig mit operablen Messgrößen zu erfassenden Ansatz der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, der im Kern zudem nur einige wenige informelle institutionelle Arrangements umfasst.

Da sich die bisherig durchgeführten Untersuchungen allesamt auf die kommunale Ebene beschränkten, bleibt festzuhalten, dass nach wie vor keine vergleichenden Analysen im Sinne von Lijpharts (1999) weiter entwickeltem Demokratiekonzept der Mehrheits- und Konsensdemokratie für die deutschen Bundesländer existieren. Freilich liegen eine Reihe von Übersichtswerken und Beiträgen zu einzelnen ausgewählten Aspekten der politisch-institutionellen Konfiguration der bundesdeutschen Gliedstaaten (insbesondere zu Länderregierungen, Länderparlamenten, Wahl- und Parteiensystemen und Ausprägungen der direkten Volksmitsprache) vor.<sup>5</sup>

Detaillierte Informationen zu den deutschen Bundesländern finden sich etwa in den *Übersichts- und Nachschlagewerken* von Hartmann (1997) und Wehling (2002, 2004). Diese Handbücher enthalten vor allem Angaben zu den historischen, sozialen und politischen Profilen der einzelnen Bundesländer. Ferner bieten einzelne Publikationen zum deutschen Föderalismus hilfreiche Übersichtsdarstellungen zu den politischen Institutionen der Länder (vgl. insbesondere Sturm 2001: 69ff.). Gunlicks (2003) und Leunig (2007) beschreiben mit ihren Einführungen die Regierungssysteme der deutschen Bundesländer und ihre Vielfalt an Institutionen aus einer stärker vergleichenden Perspektive. Die Sammelbände von Schneider und Wehling (2006) sowie Wolf und Hildebrandt (2008) widmen sich in besonderer Weise den Strukturen und zentralen Politikfeldern der Landespolitik.

Auch wenn sich die *Wahlssysteme der Länder* am Grundsatz der Verhältniswahl orientieren, variieren sie beträchtlich hinsichtlich der Kombination von Direkt- und Listenmandaten (personalisierte oder reine Verhältniswahl), der Stimmgebung (eine oder zwei Stimmen) und der Art und Weise der Mandatsverteilung (Sturm 2001: 71). Während zum deutschen Wahlssystem auf Bundesebene eine umfangreiche Forschungsliteratur existiert, finden sich – abgesehen von historischen und rechtswissenschaftlichen Abhandlungen (z.B. Boettcher/Hoegner 1994; Fischer 1990; Olligs 1990; Sternberger/Vogel 1969) oder kurzen Übersichtsdarstellungen (z.B. Pehle 1999; Sturm 2001; Woyke 2005) – nur wenige Analysen, die sich aus politikwissenschaftlicher Sicht mit den Landeswahlssystemen und ihren Effekten auseinandersetzen.

5 Der vorliegende Abschnitt konzentriert sich in erster Linie auf neuere vergleichende Analysen zu den deutschen Ländern aus politikwissenschaftlicher Sicht und vernachlässigt einzelne staatsrechtliche, ökonomische und historische Forschungen. Eine eingehende Aufarbeitung des Forschungsstandes zu den einzelnen politischen Institutionen findet sich in den einzelnen Kapiteln des vorliegenden Buches.

Eine Ausnahme bildet der Beitrag von Massicotte (2003), der neben einer detaillierten Beschreibung der Entwicklung von 16 Länderwahlssystemen auch eine Analyse ihrer Wirkungsweise liefert und dabei insbesondere auf die positiven Effekte der personalisierten Verhältniswahl hinweist.

Die Variationsbreite der *Landesparteiensysteme* hat nach den Wahlerfolgen der Grünen und dem Einzug der PDS in die Landtage der neuen Bundesländer erheblich zugenommen. So variiert die Zahl der im Landtag vertretenen Parteien in den Bundesländern zu Beginn des 21. Jahrhunderts zwischen zwei und fünf und auch die Existenz von Kleinparteien ist regional sehr unterschiedlich (Jun et al. 2006; Sturm 2001: 85). Entsprechend thematisieren die neueren Studien zu den regionalen Parteiensystemen die zunehmenden Differenzen zwischen den Ländern, insbesondere die Besonderheiten der ostdeutschen Landesparteiensysteme. Neben einführenden Studien zum deutschen Parteiensystem (vgl. etwa Gabriel et al. 2002b) sind in diesem Zusammenhang die verschiedenen Beiträge im Band von Eith und Mielke (2001; vgl. auch Eith 2000), die Studie von Guhl (2000) über die Parteienstrukturen in den neuen Bundesländern, die quantitative Analyse von Niedermayer (2000) zur Entwicklung des deutschen Parteiensystems, sowie u. a. die Beiträge von Grönebaum (1997), Jörs (2003) und Patton (2000) zum ostdeutschen Parteiensystem zu erwähnen. Sehr informativ sind darüber hinaus auch die Studien von Koch (1994) sowie Oberndörfer und Schmitt (1991) über die regionalen Parteienstrukturen und Traditionen (vgl. hierzu insbesondere auch Schmid 1990).

Vergleichbar gut dokumentiert sind Handlungsmuster und Entscheidungsbildungen in den *Landesregierungen* (vgl. Jun 1994; Kropp 2001; Kropp/Sturm 1998; Sturm/Kropp 1999). Antriebskraft dieser Untersuchungen waren insbesondere die Ausdifferenzierungen der regionalen Parteiensysteme in den 1990er Jahren und die damit einhergehende und bis dahin unbekannte Koalitionsvielfalt. Allein in den 1990er Jahren konnten in den Ländern bis zu neun verschiedene Koalitionsvarianten und bis zu fünf Koalitionsformate gezählt werden (Kropp 2001: 15). Koalitionsbildungsprozesse, die Funktion von Koalitionsvereinbarungen und die Regierungspraxis von Koalitionen in den Ländern stehen im Mittelpunkt des analytischen Interesses von Kropp und Sturm (1998). Kropp (2001) wiederum vergleicht die Entscheidungspraxis von Regierungsbündnissen in der Haushaltspolitik auf Landesebene und untersucht dabei vor allem die Strategien der einzelnen Koalitionsparteien. Im Band von Sturm und Kropp (1999) finden sich schließlich neben einzelnen Länderfallstudien noch die Beiträge von Heinrich (1999) zu den Strategien der kleinen Koalitionspartner im Ländervergleich (vgl. auch Heinrich 2002) und von Jesse (1999) über die Regierungskoalitionen in den neuen Bundesländern. Den Einflussfaktoren von Regierungsbildungsprozessen auf Landesebene wurde in jüngerer Zeit zudem verstärkt Aufmerksamkeit gezollt (Debus 2008a, 2008b; Pappi et al. 2005; Shikano/Becker 2004).

Eine umfangreiche Darstellung über die *Landesparlamente* wurde jüngst von Mielke und Reutter (2004) vorgelegt. Das Buch informiert über die histori-

sche Entwicklung und die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der 16 Landesparlamente. Im Weiteren stellt es die jeweiligen Parteienlandschaften, das Wahlrecht und die Wahlergebnisse vor und analysiert die politische und soziale Zusammensetzung sowie die Struktur und Organisation der Landesparlamente. Eine weitere Darstellung zur Geschichte, den Aufgaben, der Organisation und der Arbeitsweise der legislativen Kammern findet sich bei Schneider (1979). Mit der gängigen These vom Machtverlust der Landesparlamente zugunsten des Bundes hat sich vor kurzem Reutter (2006) auseinandergesetzt. Dabei stellt er fest, dass den Landtagen auch heute noch ein erheblicher gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum zusteht, der durch die jüngsten Bemühungen zur Rückübertragung von Kompetenzen an die Länder weiter ausgebaut wird.

Mit der *Kommunalebene* der Bundesländer, ihren Besonderheiten und ihrer Rolle im föderalen Staatsaufbau beschäftigen sich zahlreiche Veröffentlichungen aus dem Bereich der Politik- und Verwaltungswissenschaft (z.B. Benz 1997; Bogumil 2001; Bogumil/Holtkamp 2006; Gabriel/Holtmann 2005; Haus 2006; Hesse/Mittelstraß 2003; Kipke 2000; König/Schnapauf 2000; Kost/Wehling 2003; Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001). Zudem finden sich diverse Publikationen, die die rechtliche Ausgestaltung der staatlichen Architektur beleuchten (siehe Gern 2003; Vogelgesang et al. 2005; Wolff et al. 2004). Ein Großteil der Arbeiten geht allerdings rein deskriptiv vor und vergleichend angelegte Analysen zum unterschiedlichen Dezentralisierungsgrad der Länder existieren mit Ausnahme der Untersuchungen von Bogumil und Holtkamp (2006) bisher kaum.

Die *Landesverfassungen* wurden bislang lediglich aus rechtswissenschaftlicher, nicht aber aus politikwissenschaftlicher Sicht untersucht, wobei in den 1990er Jahren vor allem die neu verabschiedeten Verfassungen der ostdeutschen Bundesländer im Mittelpunkt des Interesses standen (z.B. Mangoldt 1997; Storr 1998). Einen Überblick über die wesentlichen Merkmale aller 16 Landesverfassungen präsentiert Pestalozza (2005). Braunschweig (1993) untersucht die inhaltlichen Änderungen der westdeutschen Landesverfassungen, während sich Hölscheidt (1995) mit den Verfahren der Verfassungsänderung und -verabschiedung beschäftigt. Eine umfassende Untersuchung zu den Landesverfassungen, die sowohl deren institutionelle Ausgestaltung wie auch aktuelle Entwicklungen umfasst, wurde von Stiens (1997) vorgelegt.

Wie die Landesverfassungen so haben auch die *Landesverfassungsgerichte* noch keine politikwissenschaftliche Würdigung erfahren. Die nicht sehr zahlreichen juristischen Veröffentlichungen widmen sich entweder der Darstellung von Organisation und Verfahren einzelner Landesverfassungsgerichte (z.B. Schinkel 1996; von der Wense 1989; Wille 1993) oder der Erörterung von Detailproblemen der Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat (z.B. von Coelln 2001; Pfaff 1999). Daneben finden sich einzelne vergleichende Darstellungen, die Zuständigkeiten und Organisation der Verfassungsgerichte in den alten (Pestalozza 1991; Stark/Stern 1983) und in den neuen Bundesländern (Heimann 2001) thematisieren.

Tabelle 1.1: Strukturdaten zu den deutschen Bundesländern (2005)

	Fläche in km <sup>2</sup>	Anzahl Gemeinden	Bevölkerung	Einwohner pro km <sup>2</sup>	Katholiken in %	Ausländeranteil in %	Urbanisierung über 100T in %	BIP pro Kopf in Euro	Arbeitslose in %	Verfassung vom
BW	35752	1111	10735701	300	37,8	11,9	18,8	30377	7,8	11.11.1953
BY	70552	2031	12468726	177	58,1	9,5	20,9	31990	8,9	02.12.1946
BE	892	1	3395189	3807	9,4	13,7	100	23251	21,5	01.09.1950 23.11.1995
BB	29479	420	2559483	87	3,1	2,6	9,8	18758	19,9	20.08.1992
HB	404	1	663467	1641	12,4	12,7	100	37071	18,3	21.10.1947
HH	755	1	1743627	2309	10,2	14,2	100	47681	12,9	06.06.1952
HE	21115	426	6092354	289	25,5	11,4	22,5	32912	10,9	01.12.1946
MV	23180	851	1707266	74	3,3	2,3	11,4	18490	22,0	23.05.1993
NI	47624	1025	7993946	168	17,8	6,7	19,4	23909	13,0	13.04.1951 06.06.1993
NW	34085	396	18058105	530	42,8	10,7	45,7	26968	13,2	28.06.1950
RP	19853	2305	4058843	204	46,5	7,7	13,7	24090	9,9	18.05.1947
SL	2569	52	1050293	409	65,1	8,3	17,1	26025	11,7	15.12.1947 <sup>1</sup>
SN	18416	515	4273754	232	3,6	2,8	28,5	19875	20,0	27.05.1992
ST	20446	1056	2469716	121	3,9	1,9	18,5	19422	21,7	17.07.1992
SH	15799	1125	2832950	179	6,1	5,4	15,8	24216	13,0	13.12.1949
TH	16172	998	2334575	144	8,1	2	17,3	18970	18,6	13.06.1990 25.10.1993

Quellen: Fläche, Bevölkerung und Ausländer: Statistisches Bundesamt. Anzahl Gemeinden: Statistische Jahrbücher der Bundesländer. Einwohner pro km<sup>2</sup>: eigene Berechnungen. Katholiken in %: Deutsche Bischofskonferenz - Referat Statistik. Urbanisierung (Stand 2004): Statistisches Jahrbuch deutscher Städte und Gemeinden. BIP pro Kopf: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Statistische Ämter der Länder. Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner. Arbeitslosenquote auf abhängige Erwerbspersonen: Bundesagentur für Arbeit.

<sup>1</sup> Das Saarland erlangte erst im Jahr 1957 den Status eines Bundeslandes. Zwischen 1947 und 1956 war das Saarland ein französisches Protektorat.



Im Gegensatz zur Bundesebene finden sich auf der Ebene der Bundesländer vielfältige Möglichkeiten der *direkten Demokratie*. Insbesondere in den letzten Jahren haben die unterschiedlichen Ausprägungen der direkten Demokratie Einzug in den Prozess der politischen Willensbildung auf Länderebene gehalten. So wurden Volksbegehren und Volksentscheid bis 1997 schrittweise in allen Bundesländern eingeführt. Allerdings bestehen bei der Ausgestaltung der Volksgesetzgebung sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern, was beispielsweise in unterschiedlichen Unterschriftenquoten und Sammelfristen zum Ausdruck kommt. Während die direkte Demokratie aus rechtswissenschaftlicher Sicht eine vergleichsweise umfassende Aufarbeitung erfahren hat (Jürgens 1993; Rux i. V.), liegen bisher nur wenige politikwissenschaftliche Analysen der deutschen Bundesländer vor. Weixner (2002) bietet einen umfassenden Überblick über die Verfahrensausgestaltung und die Anwendungspraxis in den einzelnen Ländern. Bei Kost (2005) ist jedem Bundesland ein Beitrag gewidmet, ohne jedoch eine vergleichende Perspektive einzunehmen. Zudem wurden Sammelbände und Einführungen veröffentlicht, die einen Überblick über die verschiedenen Aspekte der Thematik geben und dabei unter anderem auch die direkte Demokratie auf Länderebene beleuchten (Freitag/Wagschal 2007; Heußner/Jung 1999; Massing 2005; Schiller 2002, 2007; Schiller/Mittendorf 2002).

## 1.5 Methodik, Daten und Grenzen dieses Buches

Die Methode der vorliegenden Analyse ist die des *subnationalen Vergleichs* (Snyder 2001). Diese methodische Vorgehensweise soll es ermöglichen, die Ursachen und Wechselbeziehungen der unterschiedlichen politisch-institutionellen Arrangements in den Bundesländern zu erfassen und zu erklären. In räumlicher und zeitlicher Hinsicht bezieht sich die Untersuchung auf die deutschen Bundesländer seit 1946. Während das Forschungsvorhaben die Entwicklungen der westdeutschen Bundesländer seit der Gründung der Bundesrepublik (bzw. den ersten freien Wahlen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, meist 1946 oder 1947) analysiert, wurden die ostdeutschen Bundesländer mit Beginn der Wiedervereinigung im Jahre 1990 in die Untersuchung aufgenommen. Angesichts der Verfügbarkeit der Daten wurde für das vorliegende Buch das Ende des Erhebungszeitraums in der Regel auf das Jahr 2005 festgelegt. Obwohl sich einzelne Analysen der historischen Entwicklung der Institutionen in den Ländern widmen, werden keine geschichtlichen und detaillierten Fallstudien einzelner Bundesländer vorgenommen (vgl. hierzu Wehling 2002). Konzeptionell orientiert sich das Forschungsvorhaben am zielgerichteten Einsatz der politikwissenschaftlichen Komparatistik unter Anwendung qualitativer wie quantitativer Forschungsmethoden. Die sekundärstatistischen Auswertungen zur empirischen Überprüfung der

jeweils am Ende der einzelnen Kapitel aufgestellten Hypothesen folgen dabei meist den gängigen Verfahren der *quantitativ vergleichenden Politikwissenschaft*. In der Hauptsache werden Korrelations- und Regressionsanalysen vorgenommen, wobei der Schwerpunkt auf *Querschnittsanalysen* liegt. Hinzu kommen weitere statistische Schätzverfahren wie Faktoren- und Clusteranalysen. Unsere Untersuchungsanordnung folgt schließlich dem „most similar systems design“ (Przeworski/Teune 1970: 31ff.), welches „möglichst homogene Untersuchungseinheiten (hier pluralistisch-demokratisch verfasste Bundesländer) zugrunde legt und die Anzahl der zu berücksichtigenden Strukturmerkmale überschaubar macht. Tabelle 1.1 gibt anhand ausgewählter Indikatoren einen Überblick über die wichtigsten soziostrukturellen, sozio-kulturellen und ökonomischen Charakteristika der Bundesländer.

Die Datenbasis bilden vor allem aggregierte Daten zu den politisch-institutionellen, soziostrukturellen, kulturellen, ökonomischen und prozessualen Kontexten der Länder. Die Verwendung von Aggregatdaten bietet den Vorteil, effizient, zusammenfassend und doch zuverlässig über eine Vielzahl von individuellen Fällen und Ereignissen zu informieren und diese Informationen nachvollziehbar und überprüfbar zu bündeln. Einerseits beruhen die verwendeten Daten auf den umfangreichen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter. Weitere wichtige amtliche Quellen bilden Materialien und Dokumente, die den Autorinnen und Autoren von den Landtagen zur Verfügung gestellt wurden. Andererseits beruhen die Analysen auf eigenen Auswertungen von Verfassungs- und Gesetzestexten. Darüber hinaus wurden nichtamtliche elektronische Ressourcen wie z.B. die Websites von Fehndrich (2006) oder Moehl (2006) genutzt. Die Hauptarbeit erschöpfte sich allerdings darin, die in unterschiedlicher Form verfügbaren Länderdaten systematisch aufzubereiten, zu erweitern und in einer nach einheitlichen Kriterien aufgebauten Datenbank abzulegen, um sie für statistische Analysen zugänglich zu machen.

Eine erste wichtige Einschränkung des vorliegenden Buches bezieht sich auf die Untersuchungsperspektive. Der hier gewählte Ansatz des subnationalen Vergleichs hat zur Folge, dass sowohl die den Ländern über- und untergeordneten Stufen (Bund, Kommunen) als auch die stark verflochtenen föderalen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in der vorliegenden Studie größtenteils ausgeblendet werden. Dies ist der Preis für die konsequente Anwendung der komparativen Methode gleichgelagerter Staatsebenen und führt zwangsläufig zu einer Vernachlässigung der zahlreichen und bedeutenden Interdependenzen zwischen den verschiedenen Ebenen des Bundesstaates. Dies lässt sich mit der bereits erwähnten Vielzahl von Studien zu den föderalen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern begründen, während nahezu keine vergleichenden Analysen zu den Ländern und ihren Demokratiekonzeptionen vorliegen. Der vorliegende subnationale Vergleich versteht sich damit als notwendige Ergänzung zur bisher dominanten Verflechtungs- und Mehrebenenperspektive der deutschen Föderalismusanalyse.

Eine zweite Einschränkung bezieht sich auf die untersuchten politischen Institutionen. Der Fokus der Untersuchung liegt auf der komparativen Analyse der unterschiedlichen Regierungs-, Parteien- und Wahlsysteme, den Merkmalen des Verfassungsstaates, der vertikalen Machtteilung sowie den direkt-demokratischen Einrichtungen in den 16 Bundesländern. Weitere politische Institutionen und Akteure auf Länderebene werden nicht vertieft untersucht. Dies gilt insbesondere für die Länderverwaltungen, Interessenvermittlungsstrukturen (Verbände), soziale Bewegungen und das Mediensystem. Das lässt sich – abgesehen von arbeitsökonomischen Argumenten – damit erklären, dass es bei einer politikwissenschaftlichen Analyse eines in dieser Breite bisher kaum erforschten Untersuchungsfeldes zunächst darum gehen muss, die aus demokratietheoretischer Sicht bedeutendsten, symbolträchtigsten und am stärksten legitimierten Institutionen eines Staates zu analysieren. Mit der Konzentration auf das Wahl- und Parteiensystem, die Regierung, das Parlament, die staatliche Architektur, die Justiz und die direkte Demokratie folgen wir der Kritik von Schmidt (2000b: 349). Dieser hält Lijphart (1999) vor, durch die Berücksichtigung von Institutionen wie der Zentralbank und den Interessenverbänden den Demokratiebegriff einerseits über Gebühr zu strapazieren und andererseits durch die Ausklammerung essentieller Demokratiekomponenten wie den direktdemokratischen Beteiligungsrechten die Herrschaftsform zu wenig zu fundieren.

Zur Rechtfertigung unserer Analyse muss abschließend die Frage erörtert werden, ob die deutschen Länder überhaupt als regionale Politiksysteme betrachtet werden können, die über die notwendige institutionelle Ausdifferenzierung und einen genügend großen Autonomiegrad verfügen. Im Rahmen eines internationalen Forschungsverbunds<sup>6</sup> mit dem Titel „Patterns of Regional Democracies: Political Institutions and Policy Performance in European Autonomous Regions“, in den auch die vorliegende Publikation eingebettet ist und an dem sich unter anderem Forschungsteams aus Belgien (De Winter), Deutschland (Freitag/Vatter), Italien (Vasallo), Österreich (Fallend), Schweiz (Vatter/Freitag) und Spanien (Gomez) beteiligen, hat Lieven de Winter (2005) Merkmalskomponenten zur Unterscheidung zwischen eher autonomen Regionen und eher „state-determined regional political systems“ festgelegt. Tabelle 1.2 gibt einen Überblick über die einzelnen Kriterien von De Winter (2005) mit ihren Ausprägungen für die deutschen Bundesländer.

---

6 Dieser Forschungsverbund, dem auch die Herausgeber des vorliegenden Bandes angehören, dient dazu, die nationalen Ergebnisse des Vergleichs subnationaler Einheiten in einen internationalen Kontext zu stellen, Abstimmungsvereinbarungen zu treffen und die eigene Forschungstätigkeit unter die Begutachtung eines internationalen Gremiums zu stellen.

**Tabelle 1.2:** Merkmale einer autonomen Region nach De Winter (2005) und deren Ausprägungen in der Bundesrepublik Deutschland

<b>Merkmale einer autonomen Region</b>	<b>Ausprägung in der BRD</b>
Existenzgarantie der Region in einer Bundesverfassung	Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG (Ewigkeitsklausel zugunsten der Gliederung des Bundes in Länder [jedoch kein individuell ableitbares Existenzrecht])
Eigene Verfassung des Gliedstaates	In jedem Bundesland vorhanden
Änderung der Bundesverfassung ist nur mit Zustimmung des Gliedstaates möglich	Art. 79 Abs. 2 GG (2/3 Mehrheit des Bundesrates erforderlich)
Aufteilung der (Gesetzes-)Zuständigkeiten per Verfassung gesichert	Art. 70-78 GG (Kompetenzvermutung zugunsten der Länder, ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung, Beteiligung des Bundesrates), Art. 79 Abs. 3 GG (Ewigkeitsklausel schützt „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“)
Eigenes Parlament/Legislative	In jedem Bundesland vorhanden
Autonome Entscheidungskompetenz über eigene Institutionen, insb. die Untergliederung des eigenen Gebietes	Art. 30 GG (Länderkompetenz), Art. 28 GG (Landesverfassungen, kommunale Selbstverwaltung)
Recht auf Verfassungsklage gegen den Bund	Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a, 3, 4 GG (Bund-Länder-Streitigkeiten)
Eigenes Verfassungsgericht	In allen Bundesländern vorhanden (wobei das Bundesverfassungsgericht (noch) nach Art. 99 GG als Landesverfassungsgericht von Schleswig-Holstein fungiert)
Beteiligung an der Gesetzgebung des Bundes	Art. 50 GG (Aufgaben des Bundesrates)
Beteiligung an der EU-Gesetzgebung, die die Gliedstaaten direkt betrifft	Art. 50 GG, Art. 23 GG (insbesondere Abs. 4-6)
Große Steuer- und Finanzautonomie	Abschnitt X (Finanzwesen), insbesondere Art. 106, Abs. 2 GG (Ertragshoheit der Länder)

Aus den dort aufgeführten Angaben wird deutlich, dass die deutschen Länder alle elf Voraussetzungen autonomer regionaler politischer Systeme nach De Winter (2005) erfüllen. Zum selben Schluss kommt im Übrigen auch De Winter (2005: 6), der die deutschen Länder nicht nur zu den 74 tendenziell autonomen Regionen in Westeuropa zählt, sondern sie als diejenigen europäischen Regionen bezeichnet, die dem Idealtyp eines weitgehend autonomen regionalen Politiksystems am nächsten kommen. Diese Einschätzung wird schließlich auch durch die Position der deutschen Bundesländer auf der regionalen Governance-Skala bei Hooghe und Marks (2001: 193-194) bestätigt.

## 1.6 Aufbau und Gliederung des Buches

Trotz der bis heute verdienstvollen Erforschung von Strukturen, Prozessen und Inhalten im Bereich der deutschen Bundesländer lässt sich zusammenfassend feststellen, dass bislang keine vergleichenden Analysen im Sinne von Lijpharts (1999) empirischer Demokratieforschung für die deutschen Gliedstaaten bestehen. Es existieren nach wie vor keine Untersuchungen, die eine systematische und methodisch fundierte Zusammenführung verschiedener Dimensionen von politischen Institutionen vornehmen. An dieser Forschungslücke setzt das vorliegende Buch an und beleuchtet nacheinander im Sinne einer kausalen Perspektive (Taagepera 2003) die Entwicklungen der Wahlsysteme (Kapitel 2), der Parteiensysteme (Kapitel 3), der Regierungen (Kapitel 4), der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative (Kapitel 5), der dezentralen Machtteilung (Kapitel 6), der Verfassungen (Kapitel 7), der Verfassungsgerichtsbarkeiten (Kapitel 8) und der direktdemokratischen Verfahren (Kapitel 9) auf Ebene der deutschen Bundesländer zwischen 1946 und 2005,

da die einzelnen Kapitel jeweils nach demselben Grundmuster aufgebaut sind. So wird nach einer kurzen Einleitung die im Zentrum stehende Institution und ihre Messgrößen (Indikatoren) im Sinne von Lijphart vorgestellt, worauf im dritten Abschnitt die Lage in den deutschen Bundesländern behandelt wird und abschließend Folgerungen gezogen werden. Von diesem Aufbau wird jeweils dann abgewichen, wenn nicht konstituierende Merkmale einer politischen Institution, sondern bestimmte Funktionen oder Relationen zu anderen Institutionen ins Zentrum der Analyse rücken (z.B. das Verhältnis von Exekutive und Legislative in Kapitel 5). In der Synthese (Kapitel 10) werden dann die verschiedenen politisch-institutionellen Konfigurationen zusammengeführt, zueinander in Beziehung gesetzt, die deutschen Bundesländer schließlich erstmalig auf einer Demokratiekarte zwischen Wettbewerb und Konsensus verortet und mögliche Erklärungsgründe für die jeweiligen Demokratiekonzeptionen der einzelnen Länder beleuchtet.

## 1.7 Danksagung

Die Idee zur Erfassung und Analyse der Demokratiemuster in den deutschen Ländern wurde vor rund vier Jahren geboren, als Markus Freitag noch in Berlin an der Humboldt-Universität arbeitete und Adrian Vatter an der Universität Konstanz tätig war. Ausgehend von dieser Idee, reichten die beiden Herausgeber einen Forschungsantrag bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) ein, der 2005 mit dem Titel „Demokratiemuster in den deutschen Bundesländern und ihre politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen“ bewilligt wurde. Ohne diese finanzielle Unterstützung, insbesondere die Finanzierung von vier Doktorandenstellen, wäre das vorlie-

gende Buch nicht zustande gekommen. Dafür möchten sich die beiden Projektleiter bei der DFG herzlich bedanken. Ein besonderer Dank geht auch an André Kaiser, Universität zu Köln, und an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seines Lehrstuhls, die sich im Oktober 2007 im Rahmen eines zweitägigen Workshops in Köln bereit erklärten, die einzelnen Buchbeiträge kritisch durchzusehen und zu kommentieren. Die hilfreichen Fragen, wertvollen Hinweise und anregenden Diskussionsvoten von André Kaiser, Jan Biela, Anita Breuer, Jörn Fischer, Simon Franzmann, Ulrich Glassmann, Annika Hennl, Daniela Jäger und Jan Sauermann lieferten einen substanziellen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung des ursprünglichen Buchmanuskripts. Zudem gebührt Marc Debus ein Dank für kritische wie konstruktive Anmerkungen und für die kollegiale und unbürokratische Bereitstellung von Daten zur parteipolitischen Polarisierung in den deutschen Bundesländern. Schließlich wäre das vorliegende Buch nicht ohne die aktive Mitarbeit der vier im Rahmen des DFG-Forschungsprojekts angestellten Doktoranden möglich gewesen. Christina Eder, Martina Flick, Raphael Magin und Aline Schniewind danken wir für ihr großes Engagement beim Verfassen der einzelnen Buchkapitel, ebenso den Hilfskräften Daniel Arndt, David Born, Nadine Ebert, Peter Flemming, David Fritz, Tonio Gaida, Birte Gundelach, Roland Kappe, Julia Karst, Kerstin Nebel, Tim Vogler und Ralph Wenzl für ihre unermüdlichen Datenrecherchen. Martina Flick gebührt in besonderer Weise Dank und Anerkennung, in weiten Phasen der Manuskripterstellung die Federführung bei den anfallenden Korrekturarbeiten übernommen zu haben. Neben der Sekretärin Frau Birgit Jacob hat sich ganz besonders David Fritz um die Lesbarkeit der Texte und die Erstellung des Bandes verdient gemacht. Obwohl Markus Freitag in der Zwischenzeit den Weg vom Zentrum an die Peripherie der Republik zurückgelegt und Adrian Vatter die deutsche Landesgrenze hinter sich gelassen hat, um dem Idealtypus näher zu kommen, soll der vorliegende Band aber nicht den Schlusspunkt unter die gemeinsame Bundesländerforschung setzen. Vielmehr beabsichtigen die beiden Herausgeber, auf dem hier gelegten Fundament weiterzubauen und in den nächsten Jahren der relevanten Frage nach den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wirkungen politisch-institutioneller Konfigurationen in den deutschen Ländern nachzugehen.