

Czada, Roland: Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen. In: Benz, Arthur/Wolfgang Seibel, Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz. Baden-Baden (Nomos), 237-260.

Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen

Roland Czada

Mehr denn je entsteht Politik aus institutionell eingebetteten Aushandlungsprozessen zwischen Organisationseliten, die auf staatlicher wie gesellschaftlicher Seite angesiedelt sind. Diese Entwicklung läßt sich im innerstaatlichen ebenso wie im zwischenstaatlichen Bereich feststellen. Damit wird die Analyse von Interorganisationsbeziehungen zu einer Aufgabe der Politikwissenschaft.

Die Struktur der Beziehungen zwischen politischen Organisationen kann, sofern dauerhaft institutionalisierte Interessenlagen vorliegen, die Politikentwicklung bis zu einem gewissen Grad erklären. So erscheint die Verteilung der Machtressourcen in einem Verhandlungsnetzwerk als eine wesentliche Determinante von Verhandlungsergebnissen. Dieser Ansatz kann jedoch die Herkunft von Machtpositionen und die aus dem Kontext von Vertretung und Verhandlung resultierende Dynamik solcher Netzwerke nicht erfassen. Insbesondere erlaubt die Kenntnis von Beziehungsstrukturen einschließlich der Ressourcenverteilung in sozialen Netzwerken nur indirekte Schlüsse auf die aus Besonderheiten von Vertretungsverhältnissen resultierenden Handlungsgründe der Beteiligten. Welche Rolle spielt zum Beispiel die innere Verfassung eines politischen Verbandes für das Handeln seiner Vertreter? In welcher Weise unterliegt ein gewählter Politiker anderen Handlungslogiken als ein Verbandsfunktionär oder ein Behördenchef? Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Zahl der Ebenen in einem Interorganisationsnetzwerk und der inneren Verfassung der beteiligten Organisationen? Damit sind politikwissenschaftliche Themen aufgeworfen, die an klassische Fragestellungen der politischen Ordnung, der Kontrolle politischer Mandatsträger und der Qualität politischer Konfliktregelung anschließen. Sie sollen im folgenden auf der Grundlage einiger Überlegungen zur Wechselwirkung der Handlungslogiken von Vertretung und Verhandlung erörtert werden.¹

Hier ist vor allem die Frage nach dem demokratieverträglichen und zugleich wohlfahrtsökonomisch vertretbaren Maß institutioneller Interdependenz noch offen. Ihre Beantwortung verlangt eine genaue Analyse des Zusammenhanges zwischen demokratischer Vertretungslogik und interorganistorischer Kompromißlogik. Das Ideal nach außen unabhängiger demokratischer politischer Verbände, deren Vertreter allein ihren Auftraggebern und sonst niemandem verpflichtet sind, läßt sich in einer von wechselseitiger Abhängigkeit geprägten Welt kaum noch erfüllen. Nur Mehrebenensysteme erscheinen in dieser Lage geeignet, die Intradependenz und Interdependenz politischer Gemeinschaften ins Gleichgewicht zu bringen. Allerdings sollten dazu einige Voraussetzungen politischer Konfliktregelung im Vertretungsverhältnis erfüllt sein.

Bei der Suche nach diesen Voraussetzungen kann es nicht in erster Linie um die materielle, wohlfahrtsökonomische Leistungsfähigkeit politischer Strukturen gehen, in denen Vertretung und Verhandlung stattfinden, sondern vor allem um deren Beitrag zur Konfliktregelung. Zwischen beiden besteht zwar ein Zusammenhang (vgl. Scharpf

¹ Die zugrundeliegende Problemstellung findet sich in unterschiedlichen theoretischen und methodischen Kontexten bei Parsons (1959), Luhmann (1969), Axelrod (1970), Eulau/Karps (1977), Saladin (1984), Scharpf (1993), Bianco (1994), Benz (1995).

1970b), aber nicht so, daß man sagen könnte, alles was ökonomisch effizient ist, trüge in gleicher Weise auch zur Befriedung politischer Konflikte bei. Politische Konfliktregelung betrifft in ihrem Kern auch den Umgang mit einem möglichen Mißverhältnis von ökonomischen Effizienzbehauptungen und politischen Gerechtigkeitsvorstellungen. Sofern es sich um demokratische Politik handelt, stehen sogar Gerechtigkeitsvorstellungen im Vordergrund. Politische Mandatsträger, die von der Unterstützung durch ihre Auftraggeber (Wähler) abhängig sind, werden kaum wohlfahrtsökonomische Effizienzkonzepte vertreten, wenn damit die Gefahr eines Mandatsverlustes verbunden ist.² Allein daraus ließe sich folgern, daß in demokratischen Verbänden oder Staaten politische Vertretungsverhältnisse vorrangig erscheinen, und daß daraus bestimmte Folgerungen für die Entstehung und Praxis von zwischenverbandlichen bzw. zwischenstaatlichen Verhandlungssystemen zu ziehen wären.³

1. Intradependenz und Interdependenz als Problem

Vertretung und Verhandlung sind elementare Erscheinungsformen politischen Handelns. Die Repräsentation von Kollektiven durch direkt beauftragte oder selbsternannte Führungspersonen erscheint als eine erste Voraussetzung politischer Handlungsfähigkeit überhaupt. Dadurch werden politische Gemeinschaften zu organisierten Verbänden beziehungsweise herrschaftlich integrierten *korporativen Akteuren*. Vor allem aber können Kollektive mit einer größeren Zahl von Mitgliedern ohne die Beauftragung von Vertretern nicht untereinander in Verhandlungen eintreten. Jede Art der Konfliktbewältigung bliebe dann nur ein Kräftemessen zwischen Individuen, spontanes, unorganisiertes Gruppenhandeln; und selbst Strategien der Dissoziation, Verhandlungsabbruch, Mandatsentzug ohne Mandatswechsel bis hin zur kriegerischen oder kriegsähnlichen Konfrontationen sind Handlungsformen, die den üblichen Politikbegriff sprengen. Soweit Politik die Herstellung verbindlicher Kollektiventscheidungen durch Konfliktregelung ohne offene Gewaltanwendung meint, bleibt sie an diskursive und verhandlungsförmige Auseinandersetzung gebunden.

Wenn Vertretung und Verhandlung tatsächlich archetypische Formen organisierten politischen Gemeinschaftshandelns darstellen, so müßten sich damit eine Reihe politikwissenschaftlicher Grundprobleme und Theorieansätze verknüpfen lassen. Dies ist zweifellos für den ganzen Problembereich politischer Repräsentation, der Bestellung und Kontrolle von Stellvertretern, möglich. Die Art und Weise, wie das politische Führungspersonal ins Amt kommt und dieses legitim behauptet, ist ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal und Bewertungskriterium für politische Systeme. Die Organisation und Artikulation politischer Interessen und ihre Vermittlung sind weitere Bereiche, in denen innerverbandlichen Aspekten der Vertretung und zwischenverbandlichen Aspekten von

- 2 Dies ist einer der Gründe, warum zum Beispiel der marktwirtschaftliche Umbau in einigen postsozialistischen Staaten nur schleppend vorangeht. Und aus dem gleichen Grund könnte sich eine politische Partei gezwungen sehen, gegen eine wohlfahrtsökonomisch wünschbare, gesellschaftspolitisch aber nur schwer bewältigbare Vertiefung der europäischen Integration aufzutreten.
- 3 So argumentiert zum Beispiel Immanuel Kant in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“, daß Republiken aufgrund ihrer inneren Verfassung kriegerische Auseinandersetzungen eher meiden und in ihrem Außenverhältnis organisierte Formen der Konfliktbewältigung vorzögen.

Verhandlung zentrale Bedeutung zukommt. Schließlich sind auch Prozesse der Politikentwicklung und die politische Verwaltung Handlungsfelder, auf denen Stellvertretung in ihren beiden Dimensionen der *Repräsentation von Interessen* und der *Delegation von Aufgaben* einen breiten Platz einnimmt. Als ein wichtiger, für die Legitimation von Stellvertreterhandeln entscheidender Aspekt erscheinen hierbei die Kontrollmöglichkeiten und/oder der Vertrauensvorschuß, von denen das Verhältnis zwischen Beauftragten und Auftraggebern getragen ist.

Politischen Mandatsträgern kann ein Interesse zur Verselbständigung unterstellt werden, um so mehr als sie eigene Nutzenvorstellungen entwickeln, die von denen ihrer Auftraggeber abweichen. Zugleich sind autonome Spielräume eine Voraussetzung von Verhandlungen. Ohne sie, wenn Mandatsträger zu sehr an ihre Auftraggeber gebunden sind, wären kompromißförmige Verhandlungslösungen nicht möglich oder zumindest außerordentlich erschwert (Benz 1995: 97f.). Verhandlungen müßten dann dauernd - in jeder Einzelfrage - nach zwei Seiten geführt werden: intraorganisatorisch mit den Auftraggebern und interorganisatorisch mit den Verhandlungspartnern.

Vor diesem Hintergrund gehört auch die in jüngerer Zeit verstärkt diskutierte *Mehrebenenverflechtung* politischer Akteure in den Kontext von Vertretung und Verhandlung (vgl. Benz 1994, Scharpf 1993a, 1993b, Tsebellis 1990, Putnam 1988). Der Stellenwert spezifischer *intraorganisatorischer Kontrollstrukturen* und Vertrauensbeziehungen zwischen Vertretern und ihren Auftraggebern wird hier allerdings nicht systematisch berücksichtigt, obwohl ihm ein zentraler Stellenwert zukommt (Bianco 1994). Generell scheint in der wissenschaftlichen Literatur das Problem der Legitimität und institutionellen Stabilität von Mehrebenensystemen hinter der Frage nach deren materiellen Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit zurückzutreten. Für den Zusammenhang von Vertretung und Verhandlung heißt dies, daß dem Verhandlungsaspekt weit größere Beachtung zuteil wird, als dem der Vertretung. Dabei bilden gerade Vertretungsverhältnisse das „politisch-soziale“ Unterholz, aus dem die Arbeit in demokratischen Institutionen und Demokratie schlechthin erwachsen kann“ (Héritier et al. 1994: 389). Die Analyse von Verhandlungsnetzwerken gleicht demgegenüber der Beschreibung eines „Hochwaldes“, dessen dicht verzweigte Baumkronen die Sicht auf den darunter liegenden Nährboden versperren.

Die Abhängigkeit des politischen Handelns (im Unterschied zum ökonomischen Handeln) von gegebenen Strukturen der Willensbildung innerhalb politischer Verbände bleibt insbesondere in quantitativen Netzwerkanalysen methodisch ausgeblendet. Dabei ist zweifellos die Frage nach der Organisation politischer Vertretungsverhältnisse - nichts anderes ist gemeint, wenn von der „Verfassung“ politischer Gemeinschaften gesprochen wird - ein klassisches Thema der Politikwissenschaft, das im Zusammenhang mit vernetzten politischen Entscheidungsstrukturen erst in jüngster Zeit aufgegriffen wurde (Scharpf 1992, 1993a, 1993b).

Vor jeder Verhandlung steht die Organisation der Vertretung. Nur in wenigen Fällen kann die damit zusammenhängende Problematik ausgeblendet bleiben. Voraussetzung für die Erklärungskraft rein verhandlungstheoretischer politischer Analysen wäre die Existenz dauerhaft institutionalisierter Interessenlagen. Nur wenn sie erfüllt ist, kann man von den Interessen zum Beispiel der reichen Bundesländer, der Bundesbank, eines Ministeriums oder einer Gewerkschaft sprechen, ohne jeweils die Binnenorganisation dieser korporativen Akteure in den Blick nehmen zu müssen. Tatsächlich beruht insbesondere die Behandlung politischer Mitgliederorganisationen als korporativ verfaßte Handlungseinheiten auf einer Akteursfiktion, denn diese Organisationen sind selbstredend intern

differenziert, oft auch stark konfliktbeladen. Ein Großteil politischer Veränderung resultiert letztlich aus binnenorganisatorischen Konflikten, die sich in Abhängigkeit von sich wandelnden Problemumwelten, d.h. in der Auseinandersetzung mit Sachproblemen und ihren Lösungsmöglichkeiten, einstellen.

Vertreter stehen unter einem doppelten Verhandlungszwang: binnenorganisatorisch zur Schaffung und Bestätigung eines Vertretungsauftrages sowie nach außen im Verkehr mit den Repräsentanten anderer Organisationen. Zwischen beiden Ebenen besteht ein Wechselspiel, das einmal eher von äußeren ein andermal eher von inneren Impulsen gesteuert wird. Ein Beispiel ist der Zusammenbruch des Realsozialismus, der von innenpolitischen Vorgängen in der Sowjetunion - Perestroika und Glasnost - ausgelöst wurde, die im weiteren Verlauf auf die zwischenstaatlichen Beziehungen einwirkten und so die inneren Herrschaftsverhältnisse anderer, insbesondere sozialistischer Staaten tangierten. Hier sind nun nicht in erster Linie Verhandlungen im Spiel gewesen, sondern weitgehend unkontrollierte, eigendynamische Prozesse kollektiven Handelns, die bestehende Repräsentationsverhältnisse erschütterten. Verhandlungen hatten in dieser Situation den Zweck, die politische Situationsbeherrschung wiederzugewinnen. Ähnliche, vielleicht nicht ganz so dramatische Beispiele ließen sich für vielerlei politische Organisationen und ihre Beziehungsdynamik anführen, seien es Nationalstaaten, Gliedstaaten, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, die internationalen Beziehungen, föderale Politikverflechtung oder Tarifverhandlungen.

In Krisen- und Umbruchsituationen, die rasches Handeln erfordern, steigen die Ansprüche an eine autonome Verhandlungsführung und gleichzeitig drohen die legitimatorischen Ressourcen politischer Herrschaft abzunehmen. Das zeitaufwendige doppelte Vermittlungsspiel, das politische Repräsentanten zwischen ihren Auftraggebern und Verhandlungspartnern spielen, würde schnelle Problemlösungen behindern. Sich kurzfristig bietende Chancen könnten unter solchen Umständen nicht wahrgenommen werden. Mandatsträger, die sich ständig ihrer Gefolgschaft versichern mußten, wären in ihrer Verhandlungsposition geschwächt. Ein ähnlicher Zusammenhang gilt nun interessanterweise auch außerhalb von Umbruchsituationen, wenn nämlich die *strategische Verketzung* einer Vielzahl von Verhandlungsbeziehungen sehr groß wird.

Je mehr Verhandlungen zwischen Vertretern stattfinden und je mehr Ebenen davon betroffen sind, desto mehr Autonomie müssen Mandatsträger einfordern, um die Interessen ihrer Auftraggeber vertreten zu können. Um so größer sind auch die Anforderungen, denen jeweilige Legitimations- und Kontrollstrukturen zu genügen haben. Die Politikentwicklung in komplexen Mehrebenensystemen steht insofern vor einem *verschärften Problem der Kontrolle* von Beauftragten durch ihre Auftraggeber.

Mit der vertikalen und horizontalen Differenzierung politischer Handlungsfelder wächst die Zahl der Auftragsverhältnisse, und es entstehen *mehrstufig verkettete Strukturen*, in denen Akteure oft zugleich die Rollen von Beauftragten und Auftraggebern einnehmen. Notwendig folgen daraus Kontrolldefizite, die sich in Steuerungsproblemen, in letzter Instanz aber in schwindender Verantwortungszuschreibung und als Demokratieverlust äußern (Scharpf 1992, 1993a). Zugleich wächst der Bedarf an generalisiertem Vertrauen und ebenso die Gefahr des Vertrauensverlustes.

Nun kann man davon ausgehen, daß diejenigen, die in Verhandlungen vertreten werden, den Gang und das Ergebnis von Verhandlungen mit einer Bewertung der von ihnen beauftragten Unterhändler verbinden. Wie dies geschieht ist nicht zuletzt eine Frage institutioneller Strukturen, die unterschiedliche Grade der Öffentlichkeit, Kontrolle und Sanktionierung von Stellvertreterhandeln erlauben. Eine für herkömmliche, einfach

strukturierte parlamentarische Systeme erklärungskräftige Variante der Demokratietheorie, die generalisiertes Vertrauen als wirksame, durch entsprechende Verfahren vergleichsweise leicht mobilisierbare Ressource ausweist (vgl. Parsons 1959, Eulau 1977, Eulau/Karps 1977, Luhmann 1969, Parker/Parker 1993, Bianco 1994) scheint auf Mehrebenensysteme nicht ohne weiteres mehr anwendbar. Insbesondere dann, wenn Vertrauensentzug beziehungsweise Abwahl in verketteten Delegationsverhältnissen gar nicht mehr möglich ist - sei es, weil es dafür keine formalen Vorkehrungen gibt, sei es, weil dies unabsehbare Folgen hätte, die ein zu vertretendes Interesse nur schwächen würden. Je mehr politische Fäden zu ziehen sind, desto riskanter wird die Abwahl politischer Vertreter. Auf die Substitution von Kontrolle durch Vertrauen zu hoffen (vgl. Bianco 1994) erscheint aussichtslos, weil Vertrauen in vielstufigen und daher undurchsichtigen Vertretungsverhältnissen schwer zu gewinnen ist und sich darüber hinaus gegenüber materiellen Leistungseinbrüchen als leicht verletzlich erweisen könnte.

Die Forderung nach demokratischer Selbstbestimmung und die Koordinationsanfordernisse einer zunehmend interdependenten Welt bilden einen Gegensatz, der sich zu verschärfen droht und dessen politiktheoretische Auflösung nicht in Sicht ist. Auf mehr Partizipation und unmittelbare Kontrolle von Regierungshandeln zielende Vorschläge lösen das Problem nicht, sondern können es sogar verschlimmern, insbesondere wenn der demokratische Egoismus politischer Verbände zunimmt und dabei die Chancen von kompromißförmigen Verhandlungslösungen schmälert.

Andererseits bedeuten Partizipation und demokratische Kontrollmöglichkeiten immer auch Einbindung, von der eine gewisse Verpflichtung ausgeht. Unterhändler befinden sich stets in einer zweiseitigen Abhängigkeit: Die Pflicht zur Rechenschaft gegenüber eigenen Auftraggebern wird mit derjenigen gegenüber den Unterhändlern anderer Auftraggeber verbunden (Saladin 1984: 46ff.). Es ist dieser Zwang zur gegenseitigen Berücksichtigung und die Entstehung interorganisationeller Kontrollstrukturen, durch die Politikverflechtung nicht selten auf Zielverschiebungen bis hin zu dauerhaften Präferenzänderungen innerhalb der beteiligten Organisationen hinausläuft (Selznik 1949). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn man die komplexen Entscheidungsmaterien und die nicht unerheblichen Einwirkungsmöglichkeiten von Unterhändlern auf ihre Auftraggeber in Betracht zieht.

Die zweiseitige Verpflichtung von politischen Akteuren in Mehrebenensystemen erhöht die Stabilität und Berechenbarkeit politischer Strukturen. Die Mehrfachabhängigkeit politischer Vertreter fördert, wie ich im folgenden zeigen möchte, deren Kompromißfähigkeit. Mehrebenensysteme erscheinen insofern geeignet, soziale Bindungen und ausgeglichene Politikergebnisse herzustellen. Sie scheinen zumindest in ihren einfacheren Varianten dem Interessenausgleich und der Stabilität politischer Verhältnisse zu dienen. Insofern wären Mehrebenensysteme effektive Strukturen der *politischen Konfliktregelung*. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die Eignung von Mehrebenensystemen zur politischen Konfliktregelung für komplex verschachtelte, vielstufige Strukturen ebenso gilt wie für einfache zweistufige Gebilde.

Wenn man hypothetisch annimmt, daß ein Interessenausgleich, in dem sich zwei Parteien in der Mitte ihrer gegensätzlichen Forderungen treffen, so daß jedes Interesse zur Hälfte Berücksichtigung findet, in einer zweistufigen Struktur realistisch ist, dann blieben davon im Fall allseitiger Konfrontation zwischen allen Beteiligten in einer dreistufigen Struktur nur noch 25 Prozent, und in einer vierstufigen Struktur nur noch 12,5 Prozent Interessenberücksichtigung für jede Partei übrig. Damit werden sich die Mitglie-

der demokratisch verfaßter politischer Gemeinschaften kaum begnügen, wenn ihnen die Hintergründe und Zwänge der Verhandlungsführung verborgen bleiben.

2. Demokratie in Mehrebenensystemen

Demokratisches Stellvertreterhandeln erfordert eine spezifische Wirkungsrichtung der Kontrolle - von unten nach oben anstatt von oben nach unten. Ein besonderes Kennzeichen politischer Repräsentation besteht darin, daß die Auftraggeber in der Mehrzahl sind, und das Kontrollproblem aus Unverträglichkeiten zwischen ungleichen Logiken von Vertretung und Verhandlung herrührt. Die Vertretungslogik betrifft den Umgang zwischen Auftraggebern und ihren Vertretern, die Verhandlungslogik den Umgang zwischen den beauftragten Unterhändlern. Je enger die Koppelung im Vertretungsverhältnis ausfällt, um so weniger Verhandlungsspielräume gibt es, und je mehr Verhandlungsspielräume bestehen, um so mehr wendet sich ein Vertretungsverhältnis in ein Unterordnungsverhältnis der Auftraggeber unter die Auftragnehmer (vgl. Schmitter/Streeck 1981). Die Spannung zwischen den Logiken von Vertretung und Verhandlung abzubauen, hieße dann eine institutionelle Konstruktion zu finden, die dem Prinzip demokratischer Selbstbestimmung und Kontrolle entgegenkommt und dabei zugleich den Herausforderungen einer interdependenten Welt gewachsen ist (vgl. Scharpf 1993a, 1993b). Im folgenden werde ich einige Ansätze zur Lösung dieses Problems diskutieren, wie sie in Theorien der Interessenvermittlung und des Föderalismus enthalten sind.

2.1 Der Zusammenhang innerer Verpflichtung und äußerer Verflechtung

Vertretung und Verhandlung bilden den Kern des Regierens. Dagegen bilden Befehl und Gehorsam typischerweise den Kern der Verwaltung. Ohne Befolgung der von der Politik verfügten Anweisung wäre die Verwaltung selbst politisch, d.h. kein Vollzugs sondern ein Vertretungsorgan mit Verhandlungsvollmacht. Dies ist sie zweifellos zu einem gewissen Teil geworden, weil Informations- und Kontrollprobleme die Rationalität hierarchischer Strukturen in Frage stellen - besonders dort wo komplizierte Aufgaben zu lösen sind (Miller 1992).

Betrachtet man die beiden Fälle - Regierung und Verwaltung - genauer, so stellt man fest, daß es sich der Struktur nach um ein und dasselbe Problem handelt, nämlich die Frage der wechselseitigen Bindung von Auftraggeber und Auftragnehmer. Eine demokratische Regierung ist im Prinzip ebenso von den Wählern beauftragt wie der Beamte von der Regierung. Demokratische Politik besteht im Kern aus diesem zweifachen Auftragsverhältnis, das idealerweise einen „geschlossenen Verantwortlichkeits-Zirkel“ (Scharpf 1993a: 27) bildet. In beiden Auftragsverhältnissen stellt sich einmal das Problem der möglichen Verselbständigung der Vertreter gegenüber ihren Auftraggebern, zum anderen das Problem der zu engen Bindung beider, worunter die Flexibilität der Vertretung (beziehungsweise der Aufgabenerledigung) leidet. Beides, Kontrolle und Autonomie der Unterhändler, erscheint wünschenswert, ist aber nicht zugleich zu haben. Dies führt in ein Vertretungs-Verhandlungsdilemma, für dessen Lösung die politische und ökonomische Theorie eine Reihe von Lösungen anbietet.

Die ökonomische „*principal-agent*“-Theorie ist ganz auf die Gestaltung von Anreizstrukturen ausgerichtet, die eine möglichst enge Bindung von Beauftragten (Agenten) an die Ziele ihrer Auftraggeber (Prinzipale) gewährleisten sollen. Idealerweise handelt es sich um hierarchische Kontrollstrukturen oder um Systeme materieller Gratifikation, die bestimmte Handlungsanreize ausüben. Zur Kontrolle politischer Vertreter eignen sich diese Strukturen nicht, weil politische Gemeinschaften als Auftraggeber nicht in der Weise organisiert sind wie etwa eine Verwaltung oder ein Wirtschaftsunternehmen. Die Mitglieder einer solchen Gemeinschaft müßten nämlich zuerst einen Kontrollausschuß einsetzen, der wiederum die ebenfalls von ihnen eingesetzte Regierung kontrolliert. Damit wäre aber das Problem nur auf die Kontrolle des Kontrollausschusses verschoben, wenn man von der im weiteren zu behandelnden Möglichkeit der wechselseitigen Kontrolle von Regierungsorganen absieht.

Die Antwort der politischen Theorie auf das hier behandelte Problem lautet: Repräsentative statt direkter Demokratie, freies Mandat (Burke, Sieyès), und institutionelle Vorkehrungen zur Entkoppelung der Vertretungs- und Verhandlungsebenen. Solche Vorkehrungen dienen der Erzeugung und Erhaltung von generalisiertem Vertrauen, etwa durch politische Wahlen (Parsons 1959, Luhmann 1969), Ermessensspielräume im Gesetzesvollzug, und nicht zuletzt durch die spezifische organisatorische Gestaltung von Mehrebenensystemen.

Generell kann die Zuweisung von gesellschaftlichen Funktionen an bestimmte korporative Akteure durch Verfassung oder jegliche Verfahrensregel, die in der Berücksichtigung und Gestaltung der Interdependenz dieser Akteure einem angestrebten gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang zuarbeiten, als Versuch einer organisatorischen Lösung des Problems betrachtet werden. Die Verkettung von „Volk → Regierung → Verwaltung“ stellt bereits ein dreistufiges Auftragsverhältnis dar, das zumindest in der Theorie durch die demokratische Kontrolle der Regierung und die hierarchische Kontrolle der Verwaltung vollkommen geschlossen ist. Theoretisch ließe sich dieses Modell durch die Einfügung weiterer Stufen ausweiten. Tatsächlich ist aber weder die demokratische noch die hierarchische Kontrolle so vollkommen, daß es die sozialwissenschaftliche Analyse damit bewenden lassen könnte. So finden sich auf jeder Stufe unvermeidbare Kontrollverluste, die sich durch institutionelle Vorkehrungen nie gänzlich beseitigen lassen. Die aus dem Kontext hierarchischer Delegation entwickelte mikro-ökonomische *Principal-Agent* Theorie hat im Gegensatz zur Netzwerkanalyse dem Aspekt der Verselbständigung von Beauftragten und ihrer Kontrolle durch den Auftraggeber größte Bedeutung zugemessen und dabei den Verhandlungsaspekt vernachlässigt. Tatsächlich handelt es sich aber auch hier stets um ein Wechselverhältnis von Intradependenz und Interdependenz, zwischen den Handlungslogiken von binnenorganisatorischen und zwischenorganisatorischen Beziehungen.⁴ Dabei gilt generell auch hier: Je stärker Mandatsträger an ihre Auftraggeber gebunden sind, desto weniger Spielräume haben sie in Verhandlungen. Dies ist nicht allein das Problem der Mandatsträger, sondern auch der Auftraggeber, weil die in ihrem Interesse liegenden Chancen dann nicht so schnell wahrgenommen werden können.

Der „*trade-off*“ von Intradependenz und Interdependenz macht sich aber auch in der umgekehrten Richtung bemerkbar, z.B. in der Abhängigkeit der inneren Verfassung einer politischen Gemeinschaft von den äußeren Verhandlungsbedingungen ihrer Vertreter. Ein

⁴ Dies entspricht der Unterscheidung von „Mitgliedschaftslogik“ und „Einflußlogik“ in intermediären Verbänden (Streeck/ Schmitter 1991).

aktuelles Beispiel wäre die Abhängigkeit innenpolitischer Handlungsspielräume nationaler Regierungen unter Bedingungen der intergouvernementalen Verflechtung in der Europäischen Union (Scharpf 1993b). Es gibt hier offenkundig eine Unverträglichkeit von Demokratie und Interdependenz, die im nationalstaatlichen Kontext der Spannung zwischen Innenpolitik und Außenpolitik entspricht. Es kann schwerlich einen Primat beider zugleich geben, solange die inneren und äußeren Erwartungen an politische Vertreter bzw. Unterhändler voneinander abweichen.

Der „trade-off“ von intra- und interkorporativer Koppelung ist nun in der politischen Wirklichkeit keineswegs eine feste Größe im Sinne einer inversen Funktion. Eine feste Einbindung in Interorganisationsbeziehungen setzt nicht notwendig die Lockerung binnenorganisatorischer Beziehungen voraus. Dieser Zusammenhang ist je nach der institutionellen Verfassung politischer Verbände und Verhandlungssysteme ganz unterschiedlich ausgeprägt. Er sieht für neokorporatistische Vertretungs- und Verhandlungssysteme ganz anders aus als für pluralistische Einflußpolitik und für die föderale Politikverflechtung wieder anders als für internationale Regime. Ein pluralistisches System der Interessenvermittlung ist zum Beispiel durch vergleichsweise starke intrakorporative und schwache interkorporative Verpflichtungen gekennzeichnet. Im Fall des Korporatismus kann man - jedenfalls nach der Schmitter'schen Definition - den umgekehrten Zusammenhang vermuten.

Die Pluralismustheorie behandelt hauptsächlich das Vertretungsverhältnis. Sie ist eine Verbändetheorie, die Verhandlungsbeziehungen zwischen Verbänden überhaupt nicht thematisiert, sondern als einen marktanalogen Prozeß der Herstellung eines Kräftegleichgewichtes betrachtet. Die wesentliche Neuerung der Korporatismustheorie (vgl. Schmitter/ Streeck 1981, Lehmbruch 1984) bestand darin, die intermediäre Position, daraus resultierende Organisationsprobleme und Aspekte der externen Beziehungsstruktur von Verbänden in ein gemeinsames Erklärungsschema aufzunehmen. Die Korporatismustheorie ist insofern eine Mehrebenentheorie.

In einer Vierfeldertafel lassen sich die Zusammenhänge systematisch darstellen (Vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Varianten und ihre theoretischen Implikationen politischer Vertretungs- und Verhandlungsverhältnisse

		Intrakorporative Verpflichtung	
		Stark	Schwach
Interkorporative Verflechtung	Stark	Neokorporatismus	Politikverflechtung
	Schwach	Pluralismustheorie	Souveränitätslehre

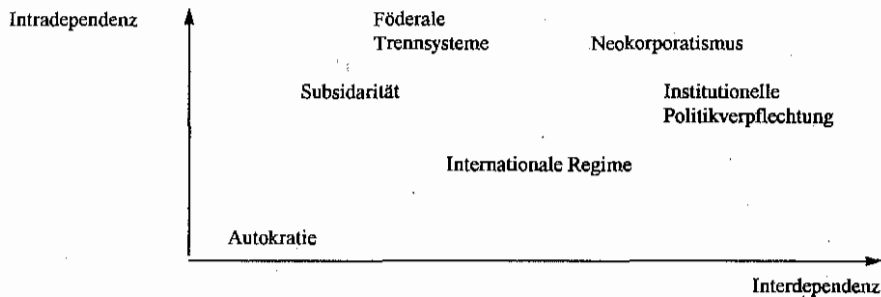
2.2 Institutionelle Mechanismen in Mehrebenensystemen

Institutionen von Vertretung und Verhandlung unterscheiden sich dadurch, daß sie in unterschiedlichem Maß den Vertretungsaspekt oder den Verhandlungsaspekt hervorheben. Ein autokratisches System oder - weniger extrem - eine politische Präsidialverfassung kommt der Lösung von Interdependenz bzw. Koordinationsproblemen mehr entgegen als etwa eine plebiszitäre Demokratie. Ähnliches gilt im innerstaatlichen Bereich für das Verhältnis von korporatistischen Verhandlungsnetzwerken zu einem pluralistischen Verbändesystem. Pluralistische Interessenvermittlung ist mehr auf das Intradependenzmanagement zugeschnitten, während im Außenverhältnis pluralistischer Verbände ein marktanalogen Kräftegleichgewicht vermutet wird. In der Tendenz überlassen pluralistische Verbände das Ergebnis ihrer Außenbeziehungen nicht Verhandlungen, sondern einem aggregativen Mechanismus, bei dem sich Interessenausgleich außerhalb eines diskursiven und von Parität und Reziprozität geprägten Austausches herstellt.

Eine Mehrebenenstruktur vermag den Gegensatz von innerer Legitimation und äußerer Handlungsfähigkeit korporativer Akteure abzumildern. Selbst die Zustimmung zu einer als falsch empfundenen Entscheidung läßt sich hier durch den Verweis auf eine institutionell erzwungene äußere Rücksichtnahme rechtfertigen. Institutionelle Entscheidungsverflechtung erscheint von einer ähnlichen Legitimationslogik beherrscht wie das Verfahren der politischen Wahl. Auch hier wird die Legitimation einer Regierung durch den periodischen Wahlakt von der Frage nach der Richtigkeit ihrer zahlreichen Entscheidungen zwischen den Wahlen entkoppelt (Parsons 1952, Luhmann 1973). Politische Vertreter können autonom handeln, werden aber in periodischen Abständen von ihren Wählern bewertet und, je nachdem, belohnt oder bestraft. Die Ressource, von der Repräsentanten um so mehr zehren, je komplexeren Mehrebenenverflechtungen sie unterworfen sind, ist genau die, von denen parlamentarische Systeme seit jeher stabilisiert werden: *generalisiertes Vertrauen*. Legitimation durch demokratische Wahlen und institutionelle Entscheidungsverflechtung bilden insofern keinen Gegensatz.

Wenn Mehrebenenstrukturen die Spannung von Vertretungslogik und Verhandlungslogik mildern können, dann stellt sich auch die Frage, welche Organisationsformen und institutionellen Rahmenbedingungen für welche Entscheidungsmaterie am besten geeignet sind. Wie muß das Vertretungs- Verhandlungsverhältnis jeweils organisiert sein, um beiden Zielen - möglichst authentische Interessenvertretung und möglichst flexible Chancenwahrnehmung im Einzelfall - hinreichend gerecht zu werden? Hierzu gibt es eine Reihe von Überlegungen, wie man sie insbesondere in Beiträgen über Neokorporatismus und Politikverflechtung findet (vgl. Voelzkow 1993). Sie setzen sich in einer spezifischer Weise mit dem Problem der äußeren Koordination und inneren Organisation verflochtener korporativer Akteure auseinander. Ich werde im folgenden versuchen, zur Klärung der Frage beizutragen, wie sich verschiedene Grade wechselseitiger Abhängigkeit korporativer Akteure auf das Verhandeln ihrer Unterhändler auswirkt. Die Grundfrage richtet sich dabei auf das Maß der Trennung oder Verflechtung von Entscheidungsinstanzen.

Abb. 1: Institutionen zur simultanen Bewältigung von Intradependenz und Interdependenz



3. Trennsystem oder Politikverflechtung?

Der Einfachheit halber konzentriere ich mich auf ein Repräsentationsverhältnis, das allein durch die prekäre Situation des Unterhändlers bestimmt ist. Wo die Erwartungen von Auftraggebern und Verhandlungspartner nicht übereinstimmen, kann eine Entscheidung nur getroffen werden, wenn beide hinreichend zufriedengestellt werden.⁵ Damit stellt sich die Frage, wie vertikale Kontrollmechanismen und horizontale Entscheidungsnetzwerke idealerweise beschaffen sein müssen, um einen problemadäquaten Interessenausgleich zu erlangen - spezieller: wie Vertretung und Verhandlung aufeinander einwirken und - je nach ihren institutionellen Rahmenbedingungen - die Problemlösungsfähigkeit der Beteiligten blockieren oder fördern.

Das Mehrebenenproblem besteht nach unserer Vermutung um so stärker, je größer die Spannung zwischen Verhandlungszwängen und Vertretungsauftrag ausgeprägt ist. Diese Spannung kann rein sachlich - aus der Konfliktmaterie selbst - begründet sein. Sie kann aber auch institutionell verursacht und verschärft werden. Hier ist zu fragen welche Strukturen einer Konfliktakkumulation entgegenwirken, welche sie abschwächen - ganz unabhängig davon, welche sachlichen Problemlösungen am Ende herauskommen.

Die sachliche Interdependenz von Entscheidungsmaterien ist bis zu einem gewissen Grad selbst Gegenstand politischer Entscheidung. Vor allem Organisationseliten können aufgrund von Wissensvorsprüngen und Interessenlagen bestimmte Sachzwänge herausstellen und andere vernachlässigen. Im Rahmen vorhandener Sach- und Legitimationszwänge, unter Berücksichtigung gegebener Organisationsumwelten und innerhalb eines historisch befestigten institutionellen Korridors können sich politische Vertreter schließlich auch für eine bestimmte Gewichtung von innerer und äußerer Verpflichtung entscheiden. Der Entscheidungsspielraum dürfte allerdings angesichts aller einschränkenden Bedingungen nicht allzu groß sein. Interdependenz unterliegt nun einmal zunehmend einem Diktat der Wirklichkeit, dem die Politik nicht beliebig ausweichen kann. Der Rat, alle Möglichkeiten von Trennsystemen auszuschöpfen, um durch institutionelle Verflechtung drohende Entscheidungsblockaden abzuwenden, ist daher leicht zu erteilen

⁵ Dies ist die Prämisse der neokorporatistischen Austauschhypothese (Lehmbruch 1978) und der Unterscheidung von „Mitgliedschaftslogik“ und „Einflusslogik“ in intermediären Verbänden (Streeck/Schmitter 1991).

aber nur schwer umzusetzen. In der Theorie spricht vieles für diesen Rat. In der Wirklichkeit verschlungener Sachprobleme, deren Ursachen und Wirkmechanismen oft kaum bekannt sind, kann indessen Dissoziation auf eine abnehmende Problemlösungskapazität hinauslaufen.

Zuständigkeitstrennung ist - so könnte man meinen - das entscheidungseffizientere und demokratietheoretisch überlegene System. Der entsprechende Rat zielt auf den Erhalt bzw. die Rückverlangung von „Souveränität“ (Autonomie) mit dem Argument diese sei demokratieverträglicher und allokatoren effizienter als Kompetenzverflechtung (Scharpf 1993b: 177-179). Dies führt letztlich zu einer *Theorie der politischen Verfügungsrechte*, die besagt, daß, wer entscheidet, die Folgen dieser Entscheidung verantworten muß. Zweifellos ist die Externalisierung von Kosten, die Möglichkeit der Abwälzung von Entscheidungsfolgen gemeinwohlschädlich - wie es die public choice und property rights Theorien für ökonomische Eigentumsrechte sehr überzeugend darstellen. Aber gilt dies auch für verschlungene Probleme, die einerseits normative Ansprüche und universalistische Teilhaberechte tangieren, und deren Lösung andererseits notwendig externe Kosten verursacht, die nur politisch zugerechnet und verantwortet werden können?

Das Postulat der Deckungsgleichheit von Entscheidungskompetenz und Folgenverantwortung läßt sich gerade aus der *politischen* Logik demokratischer Repräsentationsverhältnisse nicht ableiten. Im Gegenteil: Es würde jede politische Gemeinschaft stärken, könnte sie ihren Nutzen mehr und die anfallenden Kosten auf andere Gemeinschaften abwälzen. Souveräne Nationalstaaten - ebenso wie jede Interessengruppe - sind bestrebt, die eigenen Existenzbedingungen in Auseinandersetzung mit konkurrierenden Staaten und Kräften zu verbessern. Und dergestalt sind auch die Erwartungen an ihre Vertreter: Nutzen zu mehr und Schaden vom eigenen Volk bzw. der eigenen Gefolgschaft abzuwenden. Von Rücksichtnahme auf andere politische Gemeinschaften ist im Amtseid der Regierenden nicht die Rede. Der demokratische Egoismus politischer Gemeinschaften behindert insofern kooperative Problemlösungen.

Das Bemühen um eine Externalisierung von Kosten und die Internalisierung von Nutzen ist ein Grundzug politischer Gemeinschaftsbildung überhaupt (Weber 1972: 201), der sich nicht allein durch binnenorganisatorische Vorkehrungen, etwa parlamentarische Demokratie und Gewaltenteilung, zügeln läßt. Äußere institutionelle Verflechtung erscheint demgegenüber geeignet, einer rücksichtslosen Nutzenmehrung politischer Gemeinschaften entgegenzuwirken.

Eine implizite Radikalisierung des Gedankens *politischer property rights* enthält die klassische amerikanische Pluralismus-Theorie von Bentley und Truman - zumindest in der Form, wie sie von Mancur Olson (1967: 115-129) interpretiert und modelltheoretisch verwendet wird: Der idealtypische Pluralismus kennt nur „one-issue groups“, die nach außen ausschließlich ein Sonderinteresse vertreten. Durch die Austrittsoption der Mitglieder ist zudem die Verbandsführung legitimatorisch gebunden. Pluralistische „pressure groups“ sind autonome, demokratiefähige korporative Akteure par excellence. Entsprechend stark ausgeprägt ist der demokratische Egoismus solcher Gruppen - gezähmt nur durch „overlapping memberships“ (Truman 1951: 158).

Im Unterschied zu politisch „inkorporierten“ Verbänden haben pressure groups keine institutionelle Möglichkeit zur politischen Mitentscheidung (z. B. in sektoralen Regulierungsgremien und Interorganisationsnetzwerken). Ebenso greift der Staat nicht in die inneren Angelegenheiten dieser Gruppen ein. Die Pluralismustheorie zeichnet ein *interestenpolitisches Trennsystem*, das nur auf der Basis politischer Tauschgeschäfte zwischen

intern geschlossenen, komplementär interessierten Akteuren oder in einem politischen Kräftemessen (Wettbewerbsmodell, Nullsummenkonstellation) zwischen konkurrierenden Interessen funktionieren kann. So ist es von Bentley (z.B. Kräfteparallelogramm) und - modifiziert - von Truman auch gesehen worden.

Mancur Olson (1986) thematisiert die verheerenden Auswirkungen eines solchen Systems, in dem der „demokratische Egoismus“ der Gruppen auf ein politisches „Ringeln im Porzellanladen“ hinausläuft. Er plädiert deshalb für einen starken Staat, der sich als widerstandsfähig gegen Lobbyismus erweisen soll und die nichtorganisierbaren Interessen einer Gesellschaft stärkt. Die „neokorporatistische Austauschlogik“ (Lehmbruch 1984) basiert demgegenüber auf einer vom Staat moderierten Vernetzung korporativer gesellschaftlicher Akteure. Die Vernetzung mächtiger, intern gefestigter Verbände begünstigt Verhandlungslösungen und verhindert „politische Ringkämpfe im Porzellanladen“. Sie dient den Beteiligten zur Risikobegrenzung und Initiierung von Positivsummenspielen. Hier handelt es sich um ein *bewusstes Externalitätenmanagement*, das beispielsweise inflationstreibende Tariflohnabschlüsse verhindern soll, indem es die Autonomie korporativer Akteure begrenzt (Konzertierte Aktion). Die damit verbundene institutionelle Entscheidungsnetzwerk ist allerdings demokratiethoretisch bedenklich, weil sie die Autonomie, und damit die Möglichkeiten demokratischer Selbstbestimmung der beteiligten Gruppen, einschränkt. Das Gegenrezept wäre Entflechtung. Darunter würde aber die Berechenbarkeit im Gesamtsystem leiden und die Handlungsspielräume von Unterhändlerwürden in der Tendenz kleiner. Entflechtung kann insofern eine sehr kurzsichtige Reaktion auf Autonomieprobleme sein.

Dasselbe gilt in den internationalen Beziehungen. Solange die europäischen Staaten autonom, d.h. politisch, wirtschaftlich, institutionell nur gering verflochten waren, war das System äußerst instabil. Komplexe Interessenverflechtungen, die die Schicksale der Regierungen (wie die der Gruppen im obigen Beispiel) aneinander ketten und eindeutige egoistische Interessendefinitionen oft nicht mehr zulassen, stabilisieren das System.

4. Kontrolle durch institutionelle Bindung

Gegenüber einem System nützlicher Zwänge durch institutionelle Bindung mindert ein interessenpolitisches Trennsystem das Maß der Verantwortung im Außenverhältnis von Organisationen (Streeck 1992: 72). Die Begrenzung der Verantwortung von Handlungsfolgen auf die eigenen Person oder Interessengemeinschaft hat nun aber etwas widersinniges, weil sich politische Verantwortung prinzipiell auf andere, nicht unmittelbar handelnde Personen bezieht und daher stets auf eine äußere Instanz gerichtet ist, der gegenüber eine Rechenschaftspflicht besteht (Saladin 1984). Dies entspricht dem Stellenwert von Verantwortung im modernen Rechtsstaats- und Vertragsgedanken, wonach grundsätzlich jedes staatliche und vertraglich vereinbarte Handeln nach Gründen zu geschehen hat, die vor einem Gegenüber auszuweisen und überprüfbar zu machen sind (vgl. Bäumlin 1966: 238). Das hier zum Ausdruck kommende Rechtsstaatsprinzip steht freilich in einem theoretischen Spannungsverhältnis sowohl zum Demokratieprinzip als auch zum Souveränitätsprinzip der juristischen Staatslehre, die jeweils volle Handlungsfähigkeit der Regierung voraussetzen (vgl. Scharpf 1970a).

Oft scheint es - entgegen theoretisch begründeten Erwartungen - in der Wirklichkeit so, als ob mit zunehmender Unabhängigkeit im Außenverhältnis einer politischen Ge-

meinschaft die Chancen der Demokratie im Innern schwinden. Autonomie bzw. uneingeschränkte staatliche Souveränität hat in der Wirklichkeit die Demokratie nur selten befördert, sondern im Gegenteil, eher unterdrückt. Das Prinzip der Nichteinmischung in den eigenen Vertretungsbereich wird von Diktatoren und selbstherrlichen Verbandsführungen meist am stärksten hochgehalten.

Das Zusammenwirken innerer Repräsentation und äußerer Autonomieschranken ist offenbar der Entwicklung von politischer Verantwortlichkeit förderlicher als der ungezügelter Egoismus politischer Verbände. Saladin (1984: 49) argumentiert: Verantwortlich nach innen kann nur handeln, wer auch nach außen Rechenschaft abgeben muß. Diese eigentümliche Wechselwirkung mag damit zu tun haben, daß effektive Kontrolle im Einzelfall nur zwischen verfaßten Organen möglich ist, nicht aber in einem demokratischen Repräsentationsverhältnis.⁶ Hier sind nämlich die Kontrollmöglichkeiten durch die große Zahl der Auftraggeber beschränkt. Auch das einer effizienten Vertretung förderliche freie Mandat schränkt die Kontrollmöglichkeiten im Vertretungsverhältnis ein. Gleiches gilt für Verantwortlichkeit. Gegenüber der in wechselseitiger Beobachtung und Kontrolle (Verhandlungssystemen) konstituierten direkten Verantwortlichkeit (zwischen unmittelbar Beteiligten) kann Repräsentation nur eine von generalisiertem Vertrauen bestimmte, abstrakte Verantwortlichkeit von Treuhändern begründen (ebenda). Daher läuft Repräsentation ohne Gewaltenteilung leicht aus dem Ruder: politische Vertreter sind dann weder durch ihre Auftraggeber noch durch externe Widersacher kontrollierbar. Die durch Gewaltenteilung beförderte externe Kontrolle von politischen Entscheidungen kann durch interne, demokratische Mitwirkung nicht oder nur mit unvertretbarem Aufwand ersetzt werden.⁷

Gewaltenteilung wird hier verstanden als ein institutionell verflochtenes System „des Miteinanders, Nebeneinanders und Gegeneinanders unterschiedlichster politischer Kräfte, von Wettbewerb, Kontrolle, Entfaltung von Alternativen und das Wechselspiel von Mehrheit und Minderheit in der politischen Verantwortung, die Eindämmung von Machtmißbrauch und der Trend zu stärkerer Rationalität und Verantwortlichkeit in der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben“ (Stern 1974: 25). Es scheint, als ob die Kritiker der Politikverflechtung und des Korporatismus die Bedeutung verflochtener Entscheidungsstrukturen als ein „Gegen- und Abstützungsgefüge“ von Vertretungsverhältnissen übersehen oder vernachlässigt hätten.

Bäumlin (1966: 244), der die „Kontrolle durch Zusammenwirken“ ausdrücklich von der „Kontrolle als Aufsicht über fremde Amtsführung“ unterscheidet, hält nur die erstgenannte Kontrollform mit einer wirklichen, funktionstüchtigen Demokratie vereinbar:

„Die prinzipielle Ablehnung dieser Theorie der Kontrolle durch Zusammenwirken, läßt sich wohl nur in der Weise begründen, daß man sich - vielleicht etwas 'vorkritisch' - an einem im Kern absolutistischen Ordnungsmodell orientiert, nämlich von einer absolu-

6 Hierzu Bäumler (1966: 238): „Demokratie als verantwortliche Regierung ... setzt die Differenzierung in verschiedene Organe und Organgruppen voraus, die den einzelnen Ämtern das Gegenüber schafft, vor dem sie sich zu verantworten, vor dem sie ihr Handeln zu rechtfertigen haben. In diesem Zusammenhang unterschiedener und organisatorisch differenzierter Organe und Organgruppen ist die Kontrolle angesiedelt.“

7 Loewenstein (1969: 48f.) meint dies, wenn er in seiner Verfassungslehre schreibt: „Die Bedeutung der politischen Verantwortung für die konstitutionelle Kontrolle der politischen Macht kann kaum überschätzt werden ... Eine Regierung kann als verantwortlich gelten, wenn die Ausübung der politischen Macht unter mehreren sich wechselseitig kontrollierenden Machtträgern aufgeteilt ist.“

ten, frei dezidierenden Instanz aus denkt, sehe man diese nun in einem Monarchen oder Diktator, oder im „demokratischen Staatsvolk“ personifiziert. Kontrolle gilt dann als Mittel der Selbstdurchsetzung dieser Instanz gegenüber ihren auf nachträglichen, vollziehenden Gehorsam beschränkten Bediensteten.“ (Bäumlin 1966: 248ff.).

Demokratische Kontrolle dient demnach gerade nicht der unmittelbaren Selbstdurchsetzung von politischen Gemeinschaften unter Zuhilfenahme von Repräsentanten.⁸ Zum einen sind funktionierende Repräsentationsverhältnisse nicht auf Zustimmung für einzelne Verhandlungsergebnisse angewiesen, sondern in weit höherem Maß von generalisierter Zustimmung abhängig. Zum anderen ist die Erteilung eines „Kompromißmandates“, das politischen Vertretern Rücksichtnahme in Verhandlungen explizit vorschreibt, durchaus denkbar und ebenso auch rational begründbar.

5. Mandatstyp und Verhandlungslogik

In der ökonomischen und politikwissenschaftlichen Literatur ist die Vertretungssituation unter strategischen Gesichtspunkten oft als eine Möglichkeit der Konstitution von Macht in Kollektiven (Michels 1987, Bourdieu 1989) und - in methodenindividualistischer Perspektive - der strategischen Gelegenheitsstruktur von Mandatsträgern in Verhandlungssituationen untersucht worden (Raiffa 1982). In beiden Fällen geht es um die Erweiterung der Handlungsautonomie von Mandatsträgern.

Tatsächlich bezeichnet Repräsentation bzw. Delegation den Akt, durch den sich eine Gruppe als (strategische) Handlungseinheit formiert. Durch sie wird Herrschaft eigentlich begründet. Das ist zwar eine stark verkürzte, jedoch weitverbreitete Sicht der Dinge (Bourdieu 1989: 38). Verkürzt ist diese Sicht insofern, als hier die Bindung der Mandatsträger an die von ihnen vertretenen Kollektive hinter die Frage zurücktritt, wie der Beauftragte Macht über die gewinnt, die ihn beauftragen. Selbst die Webersche Herrschaftssoziologie ist dieser „top-down“ Perspektive verhaftet. Legitimation bedeutet dort ja nicht in erster Linie Bindung des Herrschers an die Beherrschten, sondern umgekehrt: Bindung der Beherrschten an ein Herrschaftsverhältnis durch spezifische Motive der Gefügbarkeit.

Unterhändler versuchen tatsächlich, sich gegenüber ihren Auftraggebern zu verselbständigen. Sie tun dies dadurch, daß sie Verhandlungssituationen dramatisieren oder gemeinsam mit ihren Verhandlungspartnern in eine ihrer Autonomie förderliche Richtung lenken - etwa indem sie Nebenabsprachen treffen und so Aspekte der Verhandlung verheimlichen. Dieser Zusammenhang wird wesentlich von der Beobachtbarkeit bzw. Öffentlichkeit und der Komplexität der Verhandlungsmaterie beeinflusst. In der Politik spielt die öffentliche Aufmerksamkeit eine entscheidende Rolle. Mit zunehmender Öffentlichkeit wächst generell die Abhängigkeit politischen Handelns von gegebenen Strukturen der kollektiven Willensbildung innerhalb politischer Verbände (vgl. Offe 1990). Dabei kann bereits Öffentlichkeit im Sinne einer bloßen Beobachtbarkeit des politischen Handelns und Verhandeln erhebliche Wirkung zeitigen. Eine Hauptwirkung öffentlicher Beobachtung besteht in ihrem Potential für soziale Kontrolle. Der zweifellos vorhandene

⁸ Gegen eine solche Auffassung argumentieren insbesondere auch die amerikanischen Verfassungsväter, vgl. Federalist Papers, Nr. 47ff.

Anreiz zum Opportunismus, dem Vertreter in Verhandlungssituationen ausgesetzt sind, wird dadurch abgeschwächt.

Dies kann nun in einem spieltheoretischen Modell berücksichtigt werden, indem man neben Mitspielern Beobachter einführt und die Auszahlungsmatrix in Abhängigkeit des Verhältnisses von Mitspielern und Beobachtern variiert.

Interaktion, die unter öffentlicher Beobachtung abläuft, begrenzt in aller Regel die Handlungsspielräume der unmittelbar Beteiligten. So ist zum Beispiel die geheime Wahl freier als die sozialer Kontrolle unterworfenen, offene Stimmabgabe. Oder: Wenn die beiden Fahrer in einem „Chicken Game“ ihre Cliques dabei haben, werden sie sich anders verhalten, als wenn sie allein sind.⁹ Die Gruppe kann einerseits auf sie einwirken, die Gefahr zu meiden. Tut sie dies aber nicht, dann werden die Fahrer den „Mut“ und die „Ehre“ ihrer Gruppen verteidigen müssen, und die Wahrscheinlichkeit, daß sie den tödlichen Zusammenstoß riskieren, wird größer - insbesondere dann, wenn ein Ausweichen den Ausschluß aus der Gruppe zur Folge hätte.

Dies zeigt: Was für ein isoliertes Individuum als vernünftiges, rationales Verhalten gälte - rechtzeitig ausweichen, kann in einer Vertretersituation tödlich sein. Der strategische Handlungsraum und die Auszahlungsmatrix von „Chicken“ ändert sich in Abhängigkeit von sozialen Kontexten bzw. äußerer Beobachtung.

Ein frühes Ausweichen kann im „Chicken Game“ das Leben retten und gleichzeitig soziale Isolation verursachen. Gegenteilige Folgen von Gruppendruck lassen sich in einem Prisoners Dilemma ausmachen. Hier wurde die „Ganovenhre“ als ein Mechanismus genannt, der Defektion auf Kosten des Mithäftlings einschränkt - zumal, wenn ein Verstoß gegen sie rigoros geahndet wird. Gruppendruck verlängert insofern den „Schatten der Zukunft“; besonders dann, wenn nichtkonformes Verhalten geahndet wird. Während bereits die Vertretersituation gegenüber der direkten Verhandlung eine zeitliche Streckung strategischer Überlegungen fördert, so verstärken Öffentlichkeit und Gruppendruck diesen Effekt noch weiter. Damit enthält vor allem die politische Vertretungssituation starke Anreize zur strategischen Kooperation - allerdings nur insoweit, als die Vernichtung einer Gegenpartei als Strategie gänzlich ausscheidet. Durch den Vernichtungswillen würde ja jeder Effekt, der den „Schatten der Zukunft“ verlängert, außer Kraft gesetzt.

Es besteht demnach ein Unterschied zwischen dem rationalen Verhalten in einer Interaktionssituation und der durch Gruppenzugehörigkeit bedingten Verhaltenserwartung, der sich je nach Spieltyp bzw. Konfliktkonstellation anders darstellt. Das Dilemma eines Repräsentanten ist generell größer als es in den gängigen Zwei-Personen-Spielen beschrieben wird - und es ändert sich mit der Intensität der Beobachtung bzw. Öffentlichkeit von Verhandlungen. Das Dilemma ist genaugenommen verdoppelt: Der Unterhändler muß Vermutungen über das Verhalten seines Verhandlungspartners anstellen und darüber, wie seine Auftraggeber das Verhandlungsergebnis bewerten - ob sie zum Beispiel eine unnachgiebige Haltung honorieren würden unter Inkaufnahme einer Verhandlungsblockade, oder ob sie eine Konfliktschlichtung durch Kompromiß bevorzugen; schließlich inwieweit Zugeständnisse als Kompromiß und nicht als Niederlage interpretiert werden. Dies ist ein Balanceakt, der von einem Unterhändler möglichst genaue Kenntnisse über die eigenen Mandanten und über den Verhandlungspartner verlangen.

⁹ Im „Chicken Game“ rasen zwei Autofahrer aufeinander zu. Wer zuerst ausweicht ist „Chicken“ und verliert seine Reputation in der Gruppe - so in dem Film mit James Dean in „Und sie wissen nicht was sie tun“ (Rebell without Cause), durch den „Chicken“ bekannt wurde.

5.1 Durchsetzungs- versus Verhandlungsmandat

In einer demokratischen Verhandlungssituation sollte die Auszahlung der Unterhändler soweit als möglich nicht unmittelbar von einem Verhandlungsergebnis, sondern, mittelbar, von dessen Bewertung durch die Auftraggeber abhängen. Dies hieße, Unterhändler sollen bestrebt sein, diese Bewertung zu maximieren, anstatt einer eigenen Präferenz zu folgen. Dazu müßten ihre Handlungsbedingungen so beschaffen sein, daß sie die Bewertung ihrer Auftraggeber antizipieren können und - wenn diese verfehlt wird - mit einer Bestrafung bzw. ausbleibender Belohnung rechnen müssen.

Ich werde im folgenden ein einfaches Repräsentanten-Spiel modellieren. Es handelt sich um ein Prisoners Dilemma (PD), bei dem die Auszahlung nicht durch das Spielergebnis direkt, sondern durch die Bewertung der Spielergebnisse durch die Auftraggeber der Spieler bestimmt wird.¹⁰ Damit ist die Auszahlungsmatrix abhängig von einem jeweils näher zu bestimmenden Mandatsverhältnis.

Zum Beispiel die folgende Situation: Zwei Vertreter sind beauftragt die Interessen ihrer Mandanten an einem Stück Land durchzusetzen. Wer sich übers Ohr hauen läßt, und das Land hingibt, den erwartet zu Hause die Strafe (z.B. Amtsverlust). Wer seine Maximalposition durchsetzt, wird dagegen als Held gefeiert und bekommt eine Belohnung. Soweit handelt es sich um ein Nullsummenspiel. Nullsummenspiele sind unter Vertretungsgesichtspunkten unproblematisch, weil alle wissen was gespielt wird.

Abweichend und höchst vertrackt sind jedoch die realistischen „mixed-motive“ Spiele mit der Möglichkeit von Kooperationsgewinnen und dem opportunistischen Anreiz durch Defektion einen noch höheren Vorteil auf Kosten des Verhandlungspartners zu erlangen. Hier besteht also ein strategisches Dilemma zwischen den Handlungsvarianten „Durchsetzen“ oder „Nachgeben“. Anders als in einem normalen PD kommt es hier aber darauf an, inwieweit die verhandelnden Vertreter über ein Durchsetzungsmandat oder Kompromißmandat ihrer Auftraggeber verfügen können.

Im Kompromißfall - Teilung des Landes - hängt die Auszahlung vom Auftrag der Mandanten ab: Bei einem *Durchsetzungsmandat* wird nur die erfolgreiche Durchsetzung belohnt, das Nachgeben eines Mandatsträgers stark bestraft und der Kompromiß, das Nachgeben beider, leicht bestraft, die Blockade, d.h. das Beharren beider Parteien auf Maximalforderung, bringt dagegen Auszahlung 0 (es konnte sich ja in diesem Fall kein Vertreter erfolgreich durchsetzen). Bei einem *Kompromißmandat* (oder m.a.W. einer Friedensmission) wird dagegen der Kompromiß belohnt, die Blockade aber bestraft. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, daß beide Unterhändler mit unterschiedlichen Mandaten ausgestattet sind. Dies ist insofern der schlimmste Fall, weil er leicht zum Zusammenbruch der Delegationsverhältnisse führen kann: Die Appeasement-Position führt zur Ablösung der Mandatsträger mit der Gefahr der Übertragung diktatorischer Vollmachten an neue Repräsentanten, weil ihre Vorgänger durch Mißerfolg desavouiert wurden. Die Durchsetzungsposition führt in dieser Konstellation zu einem Legitimationsüberschuß der Repräsentanten, ebenfalls mit der Möglichkeit des Erwerbs diktatorischer Vollmachten.

¹⁰ In einem ökonomischen Modell des wahlpolitischen Wettbewerbs hieße dies: Die Unterhändler maximieren allein Wählerstimmen und sind darüber hinaus nicht inhaltlich an bestimmten „outcomes“ interessiert.

Man muß nun davon ausgehen, daß in der Realität des Wettbewerbs um politische Ämter und des Wettbewerbs zwischen politischen Gemeinschaften Durchsetzungsmandate vorherrschen - nicht zuletzt deshalb, weil es sich hier um eine Situation handelt, in der keine Partei von der Kooperationsbereitschaft der Gegenseite ausgehen kann. So handelt es sich beim Parteienwettbewerb (zumindest in Vorwahlzeiten) um ein Nullsummenspiel, weil jede Stimme, die eine Partei bekommt, für jede andere verloren ist. Eine Ausnahme wäre die implizite oder explizite Koalitionsabsicht zwischen Parteien, deren Vertreter sich dann so verhalten könnten, als ob sie hinsichtlich des künftigen Koalitionspartners ein Kompromißmandat im oben dargestellten Sinne erhalten hätten. Die Notwendigkeit und Offenheit für Koalitionsbildung, die von Parteien- und Wahlsystemen und dadurch geprägten Merkmalen des Parteienwettbewerbs abhängen, kann insofern als ein *institutionell eingebautes Kompromißmandat* betrachtet werden, daß selbst dann zum Tragen kommt, wenn die Binnenstruktur der Parteien nicht demokratisch verfaßt ist. Im übrigen gilt weiterhin, daß eine demokratische Binnenverfassung Kompromißmandate im Außenverhältnis in dem Maße begünstigt, als überlappende Mitgliedschaften den Egoismus politischer Gemeinschaften zügeln.

Ein Verhältniswahlrecht mit eingebautem Koalitionszwang führt folglich in der Tendenz zu ähnlichen kompromißorientierten Vertretungsverhältnissen wie der Wettbewerb demokratischer Parteien in einer Gesellschaft mit komplexer cleavage-Struktur bzw. „cross pressures“ in der Wählerschaft. Beides zusammen - Verhältniswahlrecht und „cross pressures“ - reduzieren die Wahrscheinlichkeit von Durchsetzungsmandaten an die politischen Vertreter.

Die Auszahlung im Repräsentanten-Spiel sieht folgendermaßen aus. Bei einem *Durchsetzungsmandat* bestrafen die Auftraggeber „Nachgeben“ in jedem Fall, weil sie darin einen Verrat ihrer Interessen sehen (Vgl. Tabelle 2)¹¹.

Tabelle 2: Vertreterspiel mit beidseitigem Durchsetzungsmandat

		B	
		Durchsetzen	Nachgeben
A	Durchsetzen	0	-10
	Nachgeben	+10	-5

Man sieht: Das beiderseitige Durchsetzungsmandat führt unweigerlich zur Blockade. Die Nash-Gleichgewichtslösung, zu der rationale Spieler gelangen müssen, liegt in der Zelle (1,1). Werden zwei Spiele nacheinander mit Durchsetzungsmandat gespielt, können die Spieler überhaupt keine positive Auszahlung erreichen, ganz gleich wie sie sich verhalten: Selbst durch „Turn-taking“ erhalten sie in der Summe 0 (+10+(-10)). Sie werden also (ceteris paribus) Blockade bevorzugen.

¹¹ Man mag hier an die Rede von den „Arbeiterverrättern“ denken, die mit dem „Klassenfeind“ paktieren; eine Denkfigur, welche Politik und industrielle Beziehungen vielerorts bis in die Nachkriegszeit geprägt hat. Das Modell ist für den Parteienwettbewerb nicht ganz passend, weil in der Repräsentativen Demokratie eine Regierung durch „generalisiertes Vertrauen“ getragen wird, d.h. einmal Nachgeben nicht ihre Absetzung zur Folge hätte oder eine Wiederwahl ausschloße.

Beiderseitiges Nachgeben resultiert in Bestrafung, zweimal Nachgeben in doppelter Bestrafung.

Die Unterhändler müßten, da sie dies früher oder später einsehen, auf ihre Mitgliedergruppen einwirken, ein Kompromißmandat zu erteilen. Dies können sie aber erst dann mit Aussicht auf Erfolg tun, wenn sie sich gegenseitig so gut kennen, daß ein solcher Kompromiß im Verhandlungsverlauf wahrscheinlich wird. Andernfalls begeben sie sich in eine unsichere PD-Situation, bei der ein Unterhändler mit Kompromißmandat gegenüber einem mit Durchsetzungsmandat nur verlieren kann. Unterhändler mit Kompromißmandat sind auf Sicherheiten angewiesen, die solche mit Durchsetzungsmandat nicht brauchen, und die sie nur im Außenverhältnis gewinnen können. Der Erfolg von Verhandlungen wird damit von sozialen oder institutionellen Bindungen abhängig, die außerhalb des Vertretungsverhältnisses generiert werden. Erst wenn Verhandlungsnetzwerke einen Grad der Institutionalisierung, damit auch ein Maß *institutioneller Interdependenz* erreicht haben, ist es für Unterhändler rational, ein Verhandlungsmandat anzustreben. Ohne diese Institutionalisierung sind sie mit einem Durchsetzungsmandat besser bedient, weil

Tabelle 3: Vertreterspiel mit beidseitigem Kompromißmandat

		B	
		Durchsetzen	Nachgeben
A	Durchsetzen	-5 -7	+10 -7
	Nachgeben	+10 -7	+5 +5

es zumindest das Risiko der Übervorteilung ausschließt. Das beidseitige *Verhandlungsmandat* beziehungsweise Kompromißmandat hat folgende Auszahlungsstruktur (Vgl. Tabelle 3): Es handelt sich um ein mixed-motiv game mit zwei Gleichgewichtslösungen, und zwar in den Zellen (1,1), (2,2). Ziehen die Spieler simultan und ohne Wissen über das Mandat des Gegenspielers, dann würden sie sich in (1,1) treffen. Die vorteilhafte „kooperative“ Lösung kann nur erreicht werden, wenn beide auf die Erzielung eines maximalen Vorteils verzichten. Das kann intrakorporative Probleme verursachen, z.B. eine interne Opposition begünstigen. Im vorliegenden Fall ist aber der Vorteil der kooperativen Lösung so ersichtlich, daß die Mobilisierung von Gefolgschaft für die beauftragten Unterhändler nicht unbedingt ein Problem sein muß.

Sobald das Vertreterspiel hintereinander gespielt wird, liegt die allseits zufriedenstellende Lösung in Zelle (2,2), also bei der Kompromißlösung (Turn-taking würde auch nicht mehr einbringen). Es ist daher ratsam - und darin liegt auch eine versteckte ratio des auf relative Dauer angelegten „freien Mandates“ - dieselben Mandatsträger wiederholt in Verhandlungen zu schicken.

Sobald die Spieler (Vertreter) über die Erwartungshaltung der jeweiligen Auftraggeber wechselseitig Bescheid wissen, können sie sich darauf einstellen. Insofern wäre ein gänzlich freies Mandat wiederum hinderlich, weil es die Unkalkulierbarkeit der Situation erhöht und Erwartungen wecken könnte, die Koordination unwahrscheinlich werden lassen. Gerade die doppelte Interdependenz kann zu konziliantem Verhalten beitragen und insofern auch wechselseitige Erwartungen auf einem realistischen Niveau stabilisieren.

Tabelle 4: Vertreterspiel mit gemischten Mandaten

		B: K-Mandat	
		Durchsetzen	Nachgeben
A:	Durchsetzen	-5 0	+10 0
	Nachgeben	0 -10	+5 -5

Die Problematik wird an der Situation des gemischten Mandates deutlich. Das *Gemischtes Mandat* (Spieler A: Durchsetzung, Spieler B: Kompromiß) hat folgende Auszahlungsmatrix (Vgl. Tabelle 4): Es gilt wieder, daß bei beidseitigem Durchsetzungen eine Blockadesituation entsteht, in der auch der mit einem Durchsetzungsmandat beauftragte Vertreter „Zuhause“ nicht belohnt, aber auch nicht bestraft wird. Die Gleichgewichtslösung liegt in Zelle (2,1). Hier ist Akteur B mit dem Kompromiß-Mandat unterlegen - hoffnungslos, wenn sein Mandat normativ begründet ist (im Sinn der Ethik der Bergpredigt, die ein Nachgeben in jedem Fall nahelegt) oder mit gewissen Chancen, wenn er einen neuen Verhandlungsgegenstand, also ein zweites Spiel einbringen könnte, für das er ein Durchsetzungsmandat erreicht hat und realisieren kann.

5.2 Verflechtung und Verselbständigung der Unterhändler

Während Durchsetzungsmandate und gemischte bzw. gänzlich freie Mandate erhebliche strategische Risiken verursachen, führen parallele oder sequentielle Spiele mit Verhandlungsmandat problemlos zu stabilen Lösungen: Es wird beidmal durch Kompromiß ohne Risiko die Höchstpunktzahl erreicht. Jede andere Lösung (Durchsetzen) könnte für jeden Beteiligten auch nicht mehr erreichen, wäre jedoch mit größeren Risiken befrachtet.

Es ist nun realistisch anzunehmen, daß bei beiderseitigem Durchsetzungsmandat die Belohnung für erfolgreiches Durchsetzen größer ist als die Bestrafung für Nachgeben. Dann hätten die beiden Unterhändler einen Anreiz, sich aufgrund von Absprachen abwechselnd durchzusetzen. Dies wäre die einzige Möglichkeit in sequentiellen Verhandlungen eine positive Auszahlung zu erreichen (vorausgesetzt die Unterhändler bleiben trotz einmaligen Nachgebens im Amt, was in Repräsentativsystemen mit generalisierter Zustimmung, also in den allermeisten politischen Verbänden wahrscheinlich ist)¹². Abwechselndes Nachgeben und Durchsetzen ist aber einem Betrugsrisiko ausgesetzt, dessen Minimierung wechselseitige Bindung erfordert. Damit haben die Unterhändler insbesondere bei Vorliegen von Durchsetzungsmandaten ein Interesse, wechselseitige Abhängigkeiten zu institutionalisieren - unter Umständen hinter dem Rücken ihrer Auftraggeber, aber, am Ergebnis gemessen, durchaus in deren Interesse. Demokratietheoretisch erscheint dies wiederum bedenklich: Wenn Unterhändler mit Durchsetzungsmandaten ihre Auszahlungen über einen längeren Zeitraum maximieren können indem sie zur Befriedigung ihrer Auftraggeber Konfrontation vortäuschen, in Wirklichkeit aber absprechen,

12 Nur plebiszitäre Systeme mit „recall“ bzw. sofortiger Abwahlmöglichkeit von Repräsentanten wären nicht dieser Kategorie von Vertretungsverhältnissen mit generalisierter Zustimmung durch Mandatsübertragung auf Zeit zuzurechnen (vgl. Luthardt 1995: 57).

wer wann zum Zuge kommen soll, wird Politik tatsächlich zu einem „Machtspiel“ von Organisationseliten, das ganz eigentümlichen Rationalitäten unterworfen ist.¹³

Ziel und Nutzen von Teilnehmerbindungen in Verhandlungssystemen bestehen vor allem im Gewinn strategischer Sicherheit, die erweiterte Handlungsoptionen eröffnet, wie sie unter strategischer Unsicherheit nicht erreichbar wären. Andererseits schließt Teilnehmerbindung auch Handlungsoptionen aus; Chancen, die im Alleingang schneller, adäquater und zum größeren Vorteil eines einzelnen Akteurs oder des Gesamtsystems wahrgenommen werden können. Hier wäre also weiter zu fragen, unter welchen situativen Bedingungen die Akteure überhaupt an strategischer Sicherheit interessiert sind. Es gibt offenkundig Problemlagen, die kollektiv, bei hoher Teilnehmerbindung, angemessener zu lösen sind als auf dem Weg vereinzelter, dezentraler Problembearbeitung. Ebenso gibt es umgekehrt Problemlagen, die durch autonomes, dezentrales und in gewisser Weise unter dem Aspekt sozialer Integration rücksichtsloses Handeln adäquater zu lösen wären.

Spräche dies nun für ein Trennsystem, oder für die Überlegenheit von Politikverflechtung? Zumindest scheinen für Problemlagen, in denen, aus welchen Gründen auch immer (Interdependenz, externe Effekte, etc.) kollektive, politische Lösungen angemessen oder alleine möglich sind, die folgenden Schlußfolgerungen naheliegend. Die Verhandlungserfolge von politischen Vertretern hängen, wie wir gesehen haben, nicht nur von den jeweils erteilten Mandaten und der im Repräsentationsverhältnis festgesetzten Auszahlungsstruktur ab, sondern auch davon, wie sie sich auf der Verhandlungsebene gegen Übervorteilung absichern. Dies erscheint sogar die wichtigste Voraussetzung von Verhandlungserfolg überhaupt, weil erst dadurch Auswege aus prekären dilemmatischen Zwangslagen möglich sind, die im Binnenbereich von Vertretungsverhältnissen entstehen, dort aber nicht gelöst werden können. Nur Merkmale im Außenverhältnis - Häufigkeit der Kontakte, Interorganisationsbeziehungen, funktionale Interdependenzen und die Nutzung von Machtunterschieden - sind insofern geeignet, den Vertretern die von ihren Auftraggebern avisierten Belohnungen für erfolgreiches Verhandeln zu sichern. Ein Trennsystem kann dies nicht leisten. Ein solches System unterliegt daher immer auch einer Verflechtungstendenz, die von den Beteiligten aus Gründen der Risikominimierung befördert wird.

Es gibt nun allerdings politische Verfassungen, die einer wechselseitigen Bindung in Verhandlungssystemen entgegenwirken. In einem System, in dem die Abberufung politischer Vertreter jederzeit möglich ist - zum Beispiel in einer plebiszitären Demokratie mit Initiativrecht, Referendum und Recall (Luthardt 1995: 57) - bleiben vernetzte Mehrebenenstrukturen instabil, sofern sie sich überhaupt herausbilden. Wenn die Erfolge politischer Repräsentanten unmittelbar und allein an der Zustimmung oder Ablehnung ihrer Auftraggeber beziehungsweise Wähler gemessen werden, entzieht sich zudem das Verhandlungsergebnis jeder aktuellen Bewertung nach objektiven Maßstäben von sachlicher Effizienz und Richtigkeit. Dies erscheint als der vollkommene Sieg des Mehrheitsprinzips über jede andere Form der Entscheidungsfindung.

13 Die interne Differenzierung und Funktionsweise von Organisationen und die Gestaltung ihrer Organisationsgrenzen beeinflusst wesentlich die einzelnen „Transaktionen“ solcher „Machtspiele“ (vgl. Crozier/ Friedberg 1979: 94-110). Hieran ließen sich weitere Überlegungen anknüpfen, die letztlich auf eine Fundamentalkritik beschreibender Netzwerkanalysen hinauslaufen.

Freilich gäbe es selbst dann noch konsensfördernde Faktoren: Eine große Querschnittsmenge von überlappenden Interessen (u.U. verursacht durch Mehrfachmitgliedschaft, overlapping membership, oder institutionelle Domänenüberlappung) reduziert ebenso wie sachliche Interdependenzen die Wahrscheinlichkeit von Durchsetzungsmandaten - und sei es nur im Rahmen evolutorischer Lernprozesse, die allen Gruppenmitgliedern klar machen, daß mit Durchsetzungsmandaten niemandem gedient ist. Der Föderalismus stellt in dieser Hinsicht einen Sonderfall dar, in dem Vertreter einer Gesamtbürgerschaft den Vertretern von Teilbürgerschaften gegenüberstehen (ähnlich einem interessenpolitischen Dachverbandssystem). Es handelt sich hier um mehrstufige Repräsentationsverhältnisse mit überlappender Mitgliedschaft, die Durchsetzungsmandate prinzipiell einschränken. Weiter ist zu berücksichtigen, daß auch direktdemokratische Verbände Verträge erfüllen müssen, die sie mit anderen, wie immer verfaßten politischen Verbänden geschlossen haben. Institutionelle, durch Vertrag befestigte äußere Abhängigkeiten sind binnenorganisatorisch leichter und dauerhafter zu vermitteln als funktionale Interdependenzen. Letztere sind meist situativ bedingt und von hoher sachlicher Komplexität gekennzeichnet. Die Verschlungenheit realer Problemlagen müßte in demokratischen Trennsystemen ständig neu vermittelt werden, wo in verflochtenen Entscheidungssystemen der wiederholte Verweis auf eingebaute Zwänge zur gegenseitigen Rücksichtnahme ausreicht. Auch insofern wäre Interdependenz, die institutionell begründet und damit dauerhaft befestigt ist, eine Voraussetzung zur Realisierung von Kooperationsgewinnen - und zwar um so mehr, je länger der Zeithorizont reicht.

Hinzu kommt: Die wechselseitige Kompensation von Externalitäten wird in institutionalisierten Netzwerken erleichtert - einmal weil über Zeit die Optionen „grenzüberschreitender“ Paketlösungen größer sind als im Augenblick einer einzigen Verhandlungsrunde (vgl. Benz 1992), zum anderen, weil institutionelle Bindung ein Vertrauenskapital darstellt, das informelle Entscheidungen im Rahmen generalisierter Tauschbeziehungen ermöglicht. Schließlich folgt aus institutioneller Bindung, daß sich die Beteiligten wiederholt begegnen, und daher bei wechselseitiger Abhängigkeit eine einseitige Nutzenmaximierung und Kostenüberwälzung auf weitere Beteiligte früher oder später sanktioniert würde.

Institutionell vernetzte Entscheidungsstrukturen fördern konsensuelle Politik. Sie können dazu beitragen, gesellschaftliche Fundamentalkonflikte in verhandelbare Konfliktmaterien zu transformieren. Freilich ist ein solches System nicht gleichermaßen politisch handlungsfäh wie eine dem demokratischen Egoismus ihrer Wähler ausgelieferte, allein verantwortliche Mehrheitsregierung. Wenn es aber auf rasches Handeln in erster Linie ankäme, dann müßten institutionelle Bindungen generell in Frage gestellt werden, da die von ihnen ausgehenden „beneficial restraints“ den Handlungsspielraum individueller und korporativer Akteure in jedem Falle begrenzen. Die Lösung des Problems läge dann darin, festzustellen, wo die nützlichen Restriktionen institutioneller Mehrebenenverflechtung aufhören und in schädliche übergehen. Diese Entscheidung, welches Maß von Kompromißzwängen eine politische Gemeinschaft zu tolerieren bereit ist, wäre insofern mit einem Werturteil verbunden. Sie kann daher in letzter Instanz nicht wissenschaftlich sondern nur politisch getroffen werden.

Literatur

- Axelrod, Robert, 1970: Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics. Chicago: Markham Publishing Company.
- Bäumlin, Richard, 1966: Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht n.F. 85, 168-319.
- Benz, Arthur, 1992: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (Hrsg.), Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/M: Campus, 147-205.
- Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos
- Benz, Arthur, 1995: Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat. In: Seibel, Wolfgang/ Benz, Arthur (Hrsg.) Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos, 83-102.
- Bianco, William T., 1994: Trust: Representatives and Constituents. Michigan: University of Michigan Press.
- Bourdieu, Pierre 1989: Delegation und politischer Fetischismus. In: Ebbinghaus, Rolf/ Sieghard Neckel (Hrsg.): Anatomie des politischen Skandals. Frankfurt: Suhrkamp, 36-54.
- Crozier, Micher/ Friedberg, Erhard, 1979: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein/Ts: Athenäum.
- Eulau, Heinz, 1987: The Congruence Model Revisited. Legislative Studies Quarterly 12, 171-214
- Eulau, Heinz/ Karpis, Paul D., 1977: The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. Legislative Studies Quarterly 2, 233-254
- Héritier, Adrienne/ Mingers, Susanne/ Knill, Christoph/ Becka, Martina: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich. Opladen: Leske+Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard, 1984: Concertation and the Structure of Corporatist Networks. In: John Goldthorpe (Hrsg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford, 60-80.
- Loewenstein, Karl, 1969²: Verfassungslehre. Tübingen: Mohr.
- Luhmann, Niklas, 1969: Legitimation durch Verfahren, Neuwied: Luchterland.
- Luthardt, Wolfgang, 1995: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa. Baden-Baden: Nomos.
- Michels, Robert, 1987: Masse, Führer, Intellektuelle. Frankfurt/M: Campus.
- Miller, Gary J., 1992: Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierachy. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Offe, Claus, 1990: Öffentliches Handeln und Strukturen der kollektiven Willensbildung. Aspekte einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie. In: Ellwein, Thomas/ Hesse, Jens-Joachim (Hrsg.): Staatswissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?. Baden-Baden: Nomos, 173-190.
- Olson, Mancur 1967: Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen: Mohr.
- Olson, Mancur, 1986: A Theory of the Incentives Facing Political Organizations. Neo-Corporatism and the Hegemonic State. In: Internationale Political Science Review 7, 165-189.
- Parker, Suzanne L./ Parker, Glenn R., 1993: Why Do We Trust Our Congressman?. Journal of Politics, Jg. 55, 442- 453
- Parsons, Talcott, 1959: „Voting“ and the Equilibrium of the American Political System. In: Burdick, Eugene/ Brodbeck, Arthur H. (Hrsg.): American Voting Behavior, Glencoe, Ill.: 80-120.
- Putnam, R.D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. International Organization 42, 427-460

- Raiffa, Howard, 1982: The Art and Science of Negotiation. Cambridge/Mass: Harvard Univ. Press.
- Saladin, Peter 1984: Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat. Bern/ Stuttgart: Haupt.
- Scharpf, Fritz, 1970a: Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Tübingen: Mohr.
- Scharpf, Fritz W., 1970b: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W., 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. Opladen, Leske+Budrich, 93-115.
- Scharpf, Fritz, W., 1993a: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland/ Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-50.
- Scharpf, Fritz W., 1993b: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen. In: Böhret, Carl/ Wewer, Göttrick (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Opladen: Leske+Budrich, 165-186.
- Schmitter, Philippe/ Streeck, Wolfgang, 1981: The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associate Action of Business in Advanced Industrial Societies of Western Europe. Wissenschaftszentrum Berlin: IIMV dp81-13, Berlin.
- Selznick, Philip, 1949: TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization. Berkeley: Univ. of California Press.
- Stern, Klaus, 1974: Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart. Politische Gestaltung im Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander von Bund und Ländern. In: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.): Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Berlin: Duncker&Humblot, 15 - 40.
- Streeck, Wolfgang, 1992: Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies, London: Sage.
- Truman, David B., 1951: The Governmental Process. -Political Interest and Public Opinion. New York: Alfred E. Knopf.
- Tsebelis, George, 1990: Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics. Berkeley: Univ. of California Press.
- Voelzkow, Helmut, 1993: Staatseingriff und Verhandlungsfunktion: Das verbandliche System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Discussion Paper 93/2.
- Weber, M. 1972: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen: Mohr.