

Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie*

Roland Czada

1. Einleitung

Was unter dem Begriff Demokratie zu verstehen ist, darüber gehen nicht nur im Alltagsverständnis die Meinungen auseinander. Auch in der Wissenschaft gibt es ganz unterschiedliche Vorstellungen. Die Begriffe numerische Demokratie, deliberative Demokratie und Verhandlungsdemokratie bezeichnen prinzipiell unterschiedliche Verfahren zur Herstellung und Legitimation verbindlicher kollektiver Entscheidungen. In der numerischen Demokratie führt die Mehrheit der Stimmen zur Entscheidung, in der deliberativen Demokratie ist es die Überzeugungskraft von Argumenten und in der Verhandlungsdemokratie ist es der Interessenausgleich zwischen unterschiedlich legitimierten Staatsorganen, Regierungskoalitionen und gesellschaftlichen Verbänden. In der Wirklichkeit kann keine dieser Demokratieformen isoliert vorkommen:

Ein Austausch von Argumenten findet in der Politik zumeist zwischen Repräsentanten statt, setzt also eine auf Abstimmungen basierende Delegation voraus. Und selbst eine direktdemokratische Mehrheitsentscheidung beruht auf Stimmenwerbung und Diskussionen zwischen den Stimmbürgern. Umgekehrt beenden Abstimmungen häufig den Austausch von Argumenten, sei es, weil sie sich allgemeine Übereinstimmung realistischerweise eher selten einstellt oder einfach nur deshalb, weil sie sich nicht wie ein numerisches Abstimmungsergebnis einspruchsfest protokollieren lässt. Schließlich werden auch Verbandsakteure, die Vereinbarungen untereinander und mit einer Regierung tauschförmig aushandeln, in der Regel in vorangehenden Abstimmungen zu dieser Art des Stellvertreterhandelns ermächtigt, und ihre Vereinbarungen müssen im Fall tripartistischer, zwischen Regierungen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden ausgehandelter Tauschpolitiken durch parlamentarische Mehrheitsabstimmung legitimiert werden. „Abstimmung“, „Deliberation“ und „Verhandeln“ (*Bargaining*) bedingen sich also in demokratischen Prozessen der Entscheidungsfindung stets wechselseitig und sind daran in unterschiedlicher Intensität betei-

* Den Teilnehmern eines Seminars am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, und am *Political Science Department* der Universität Kapstadt danke ich für hilfreiche Hinweise. Weiterer Dank gilt Joachim Lauth und Sven Jochem, die kritische und ermutigende Kommentare beisteuerten.

ligt. Daraus resultieren Probleme der Theoriebildung, weil sich diese drei Demokratiedimensionen nicht ohne weiteres in einen stringenten Modellzusammenhang stellen lassen.

Die aus der Mehrdimensionalität demokratischer Prozesse resultierenden begrifflichen Probleme treten in der vergleichenden empirischen Demokratieforschung besonders deutlich hervor. Beim Vergleich von Demokratien stellt sich zum einen das Problem, eine einheitliche Messlatte zu finden, die ein theoretisch begründetes und kohärentes Demokratiekonzept abbildet (Lauth/Pickel/Welzel 2000). Die oben skizzierten Demokratiedimensionen lassen sich kaum in ein einziges Messkonzept fassen. Die demokratietheoretische Debatte lässt sogar vermuten, dass es sich – normativ gesehen – um inkommensurable, d.h. in ihren Grundprinzipien unvereinbare Konzepte handelt. Zwar ließe sich ein mehrdimensionales empirisches Demokratiemodell aufstellen. Ob dies dann allen maßgeblichen Demokratievorstellungen gerecht wird, erscheint allerdings zweifelhaft. Der Vergleich offenbart zum anderen, unabhängig von dem jeweils verwendeten Demokratiemodell, dass die in der Wirklichkeit vorfindbaren Strukturen und Betriebsweisen demokratischer Institutionen in einem Ausmaß variieren, das bei einer rein normativen Annäherung verborgen bleibt. Insbesondere das Zusammenspiel von einzelnen Institutionen demokratischer Beteiligung und Entscheidung zeigt sich von Land zu Land höchst unterschiedlich, und es gibt bis heute keine Theorie, die etwa die dynamischen Wechselbeziehungen von repräsentativen, direktdemokratischen, deliberativen und verhandlungsförmigen Elementen eines politischen Gemeinwesens erfassen und erklären könnte. Die empirische Demokratieforschung lässt im historischen Vergleich erkennen, dass sich Demokratien meist anders entwickeln, als es die jeweiligen Verfassungsgeber im Sinne hatten und voraussehen konnten.¹

Im Folgenden werde ich auf die institutionelle Dynamik verhandlungsdemokratischer Systeme näher eingehen und für deren typologische Differenzierung plädieren. Der verhandlungsdemokratische Modus politischer Konfliktregelung hat gerade in den letzten Jahrzehnten ständig größere Aufmerksamkeit gefunden. Das Konzept der *Verhandlungs-* beziehungsweise *Konsensdemokratie* (vgl. Lijphart 1984, 1999) eignet sich in besonderer Weise für vergleichende Untersuchungen: zum ersten, weil es einen der am weitesten entwickelten Erklärungsansätze der empirischen Demokratieforschung darstellt, zum zweiten, weil es zahlreiche verfassungstheoretische Aspekte beinhaltet und zum dritten, weil hier sowohl Messkonzepte als auch international vergleichende Daten vorliegen. Was die verfassungstheoretischen Aspekte angeht, so erstreckt sich das Konzept der Verhandlungsdemokratie sowohl auf klassische Theo-

1 Dass die 1874 beschlossene Einführung des Gesetzesreferendums in der Gesamtschweiz letztlich zur regelmäßigen Beteiligung von Interessenverbänden an der Gesetzgebung und zu einer permanenten Großen Koalition ohne Aussicht auf einen Regierungswechsel führen würde (Neidhardt 1971), war weder in der Verfassungsdebatte noch in irgendeiner Demokratietheorie vorgesehen. Und dies ist nur eines der bekannteren Beispiele einer empirischen Demokratiedynamik. Jedes andere Land kennt ähnlich eigenständige Pfade der Demokratieentwicklung.

rien der Machtkontrolle und Gewaltenteilung als auch auf neuere Ansätze institutionenökonomischer Rationalwahltheorien (*rational choice Institutionalismus*) wie dem Vetospieler-Ansatz und wohlfahrtstheoretischer *public choice*-Analysen.

2. Der Begriff der Verhandlungsdemokratie

Der Begriff „Verhandlungsdemokratie“ beziehungsweise „Konsensdemokratie“ (Lijphart 1999) bedeutet, auf eine kurze Formel gebracht, dass wesentliche politische Entscheidungen nicht mit Stimmenmehrheit, sondern auf dem Wege von Aushandlungsprozessen getroffen werden. Dahinter steht die realistische, in der normativen Demokratietheorie ebenso wie in der klassischen Regierungslehre oft vernachlässigte Vorstellung, dass Wähler- und Abstimmungsmehrheiten nur eine unter vielen verschiedenen Handlungsressourcen im politischen Prozess darstellen.

Tatsächlich umfasst das Konzept, so wie es nun von Lijphart (1999) und Schmidt (2000) verwendet wird, auch Entscheidungen, die nicht direkt am runden Tisch verhandelt, sondern von einzelnen Akteuren im Wissen um die Existenz mächtiger „Gegenspieler“ im politischen System getroffen werden. Wenn zum Beispiel eine Gesetzmehrheit das Einspruchspotenzial eines Verfassungsgerichtes antizipiert oder eine Gewerkschaft ihre Lohnforderungen an der Stabilitätspolitik einer autonomen Zentralbank ausrichtet, kann streng genommen nur von einer virtuellen Verhandlungssituation gesprochen werden. Das Konzept umfasst insofern die positive, in direkten Verhandlungen erzielte, als auch die negative, auf dem Wege wechselseitiger Kenntnisnahme und vorausschauende Berücksichtigung erreichte Koordination autonomer politischer Akteure (Mayntz/Scharpf 1975: 145–150; Scharpf 1993). Das entscheidende Merkmal von Verhandlungsdemokratien liegt also in der Bedeutung politischer Handlungsressourcen, die nicht aus Wahlen und Abstimmungen hervorgehen. Je mehr politische Akteure mit solchen *gegenmajoritären* Handlungsressourcen an der Politikentwicklung beteiligt sind, umso mehr kann ein politisches System als Verhandlungsdemokratie qualifiziert werden.

Der Begriff „Verhandlungsdemokratie“ findet sich erstmals in der 1970 erschienenen Dissertation von Leonhard Neidhart „Plebiszit und pluralitäre Demokratie“. Dieser beschreibt, wie die Einführung direktdemokratischer Initiativrechte in der Schweiz zur frühzeitigen Einbindung aller jener politischen Kräfte in den politischen Entscheidungsprozess geführt hat, die auf dem Referendumsweg diesen Entscheidungsprozess konterkarieren konnten (Neidhart 1970: 287ff., 294). Die historische Studie zeigt beispielhaft, wie verfassungspolitisch bedingte Vetopositionen entstehen, in Blockaden und Immobilitätskrisen münden können und schließlich, in Reaktion darauf, ein auf Verhandlungen beruhendes System legislativer Vorentscheidung hervorbringen: Nach der Einführung des Gesetzesreferendums im Zuge der Verfassungsrevision der Jahre 1871 bis 1974 hatte sich in der Schweiz sehr schnell gezeigt, „daß im plebiszitär geöffneten System eine kontinuierliche Gesetzgebung gegen eine refe-

rendumsfähige Opposition auf die Dauer nicht möglich war, und dies führte zu einer allmählichen Integration aller referendumsfähigen Gruppen in das Bundesstaatssystem“ (Neidhart 1970: 287). Am Ende dieser Entwicklung stand ein festgefügtens konsensdemokratisches Arrangement der Machtteilung in der Exekutive, wie es das politische System der Schweiz seit mehr als einem halben Jahrhundert kennzeichnet. Dieser Prozess ging einher mit einem Abbau politisch-ideologischer Distanzen im Parteiensystem, mit einer zunehmenden Organisation gesellschaftlicher Interessen, deren Vernetzung mit der politischen Administration und gleichzeitigen Ermächtigung zur sektoralen verbandlichen Selbstregulierung (Lehmbruch 1991). Die Betriebsweise eines solchen von Machtteilung, Kompromiss und Einvernehmen gekennzeichneten politischen Systems beruht auf Verhandlungen zwischen gewählten Organisationseliten. Insofern erscheint der 1970 von Neidhart eingeführte Begriff der „Verhandlungsdemokratie“ treffend.

Der Vorgang, in dem neu geschaffene Volksrechte eine Vetostruktur hervorbrachten, die zunächst den politischen Prozess unberechenbar machten, und schließlich ein informelles, auf Verhandlungen beruhende Vorentscheidersystem entstehen ließ, ist deshalb erwähnenswert, weil hier die *institutionelle Dynamik* politischer Systeme besonders deutlich wird. Das Vorentscheidersystem, in dem alle konflikt- und organisationsfähigen Akteure vertreten sind, entstand im Schatten des Mehrheitsprinzips. Es war die Folge einer, man könnte fast sagen übersteigerten Anwendung des Mehrheitsprinzips in Gestalt von sehr weitgehenden Volksrechten, deren Ausübung zu unberechenbaren, instabilen politischen Verhältnissen geführt hatte.

Eine institutionelle Eigendynamik lässt sich auch in anderen Ländern beobachten. Generell wird man sagen können, dass konstitutionelle Dynamiken mit größerer Wahrscheinlichkeit in „Verhandlungsdemokratien“ auftreten (Brennan 2001). Die USA mit einer seit über 200 Jahren kaum veränderten, auf eine *bargain democracy* (Cooter 2000), hinauslaufenden Verfassung sind dafür ein prominentes Beispiel. Theodore Lowi (1979: 271–313) spricht in der zweiten Auflage seines Buches „The End of Liberalism“ von der zweiten, dritten oder gar vierten amerikanischen Republik, die in stetiger Abfolge und im Rahmen der unveränderten Verfassungsprinzipien von 1787 entstanden seien. Er beschreibt Entwicklungen die, obwohl sie sich nahezu unbemerkt einstellen, den Befund einer konstitutiv veränderten Republik rechtfertigen. Hierbei nennt er die Anwendung neuer, die Gesellschaft und den Staatsapparat verändernder Politikstrategien des *New Deal* der dreißiger Jahre. Eine bedeutende Neuerung bestand im Aufkommen des *regulatory state* nach der Jahrhundertwende, in dem Gesetze (*rules*) zunehmend durch regulative Standards ergänzt oder sogar ersetzt wurden. Dadurch änderten sich die Beziehungsstrukturen in der Staatsverwaltung und zwischen den Verfassungsorganen. Eine weitere wichtige Quelle der amerikanischen Verfassungsdynamik rührt daher, dass der Oberste Gerichtshof (*Supreme Court*) die Gesetze der Staaten und des Bundes auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen kann. Freilich findet sich ein derartiges Prüfungsrecht nicht in der Verfassung. Es wurde von US *Chief Justice* Marshall 1803 eingeführt und entwickelte

sich zu einem festen Bestandteil des amerikanischen politischen Systems. Die Veto-spielerqualität des Obersten Gerichtshofes variierte im Zeitverlauf erheblich, obwohl die konstitutionellen Grundfesten der Verfassungsgerichtsbarkeit konstant blieben.²

Encarnación (1999) berichtet von einem komplexen Beziehungsverhältnis zwischen Föderalismus und Korporatismus in Spanien. Dabei erzeugt die korporatistische Einbindung von Verbänden in den politischen Prozess ein zentralisierendes Gegengewicht zu den zentrifugalen Kräften des Föderalismus. Diese Komplementärbeziehung zwischen Föderalismus und Korporatismus schien umso wirkungsvoller zu sein, je mehr der spanische Föderalismus Züge eines Multinationalismus annahm. Unter dem Eindruck zunehmenden regionalen Autonomiestrebens schufen und nutzten die politischen Akteure korporatistische Konzertierungsgremien als Institutionen nationaler Integration und interregionaler Verständigung auf dem Feld der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Ähnliche Dynamiken wurden auch in der Bundesrepublik beobachtet.

Lehmbruch (2000) hat auf Unvereinbarkeiten von Wettbewerbsstrategien im Parteiensystem und bundesstaatlichen Kooperationszwängen zwischen den Ländern sowie im Bund-Länder-Verhältnis hingewiesen. Zugleich machte er deutlich, dass – solange sich an der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates beziehungsweise der Länder im Gesetzgebungsprozess nichts ändert – der Schlüssel zur Überwindung potenzieller Blockadesituation im Gesetzgebungsprozess bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat im Parteiensystem liegt. Nun hat sich die herkömmliche, von zweieinhalb Parteien (zwei Großparteien CDU/CSU, SPD, ein potenzieller Juniorpartner FDP) bestimmte Koalitionsarithmetik durch das Aufkommen der GRÜNEN und der PDS fundamental verändert. Dies dürfte, wenn Lehmbrechts These stimmt, nicht ohne Auswirkungen auf den politischen Prozess im föderalen Zweikammersystem bleiben.

Die Beispiele illustrieren die Dynamik in politischen Systemen, die nicht mehrheitsdemokratisch regiert werden, sondern auf Machtteilung und Verhandlungszwängen beruhen. Im Folgenden soll ein Vorschlag zur typologischen Systematisierung verhandlungsdemokratischer Systeme gemacht werden, der vor allem deren institutionelle Dynamikpotenziale berücksichtigt. Zu diesem Zweck werden zunächst die drei wesentlichen Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie – Konkordanz, Korporatismus, konstitutionelle Vetostrukturen und Politikverflechtung – (Czada 2000) skizziert.

2 Während der *Supreme Court* zwischen 1905 und 1935 Hunderte von Gesetzen auf der Basis seiner Interpretation und Fortbildung des Verfassung für verfassungswidrig erklärte, zog er sich ab Mitte der 1930er Jahre auf die Überprüfung der Einhaltung des Willkürverbotes zurück.

3. Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie

3.1 Proporz- und Konkordanzsysteme

Als Proporz- oder später Konkordanzdemokratien bezeichnet Lehbruch (1976: 7) politische Systeme, „die – demokratisch und parlamentarisch verfaßt – dadurch charakterisiert sind, daß hier ein eigentümliches ‚Muster‘ (*pattern*) der Regelung von Konflikten zwischen den wichtigsten politischen Gruppen vorherrscht: Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung wird weitgehend zugunsten jenes Grundsatzes ausgeschaltet, der im Westfälischen Frieden ‚amicabilis compositio‘ heißt. Solches ‚gütliche Einvernehmen‘ als Konfliktregelungsmuster erfährt seine institutionelle Sicherung in der Regel so, daß die wichtigsten Gruppen in der Exekutive vertreten sind und durch umfangreiche Ämterpatronage ihren Einfluß auf die politischen Entscheidungen sicherstellen.“

Diese Definition verweist auf eine Große Koalition der wichtigsten gesellschaftlichen Kräfte, die auf der Basis von Aushandlungsprozessen die Regierung stellen. Die Schweiz, Österreich und die Niederlande repräsentieren diesen Typus insofern, als dort zwischen 1945 und 1994 die nationalen Regierungen im Durchschnitt jeweils mehr als 60 Prozent der Stimmen im Parlament auf sich vereinigen. In den USA konnte dagegen die präsidentielle Administration in diesem Zeitraum nur auf 49,6 Prozent der Stimmen zählen, weil von Zeit zu Zeit die Mehrheit des Repräsentantenhauses nicht von der Partei des Präsidenten gestellt wurde. Ein weiteres Beispiel ist Schweden, wo die Regierungsparteien im Durchschnitt dieser Periode nur 47,3 Prozent der Parlamentsstimmen auf sich vereinen konnten. Dies ist Ausdruck mehrerer linker *Minderheitsregierungen*, die von der Kommunistischen Partei toleriert wurden. Generell ist in beiden Ländern die parteipolitische Polarisierung vergleichsweise hoch ausgeprägt.

Nach dem Kriterium „oversized government“ wären die USA und Schweden keinesfalls als Konkordanzdemokratien zu klassifizieren. Was die von Lehbruch betonte Proporz- beziehungsweise Kompromisskultur in der Exekutive betrifft, so sind solche Elemente in der amerikanischen Verwaltung gelegentlich anzutreffen, etwa bei der Berufung von Behördenleitern, insbesondere wenn es sich um kollegiale Leitungsorgane, wie bei den *Independent Regulatory Commissions* handelt. Meist sind solche Personalentscheidungen aber weder von einem parteipolitischen, noch von einem, andere Organisationen systematisch berücksichtigenden Proporzprinzip geleitet. Vielmehr versucht der Präsident durch turnusmäßige Neubesetzungen seine politische Linie zu stärken. Weiterhin spricht die *adversative*, mehr auf autoritative, gerichtähnliche Streitschlichtung als auf paritätische Verhandlungen angelegte Verwaltungskultur der USA dagegen, das Land als Konkordanzdemokratie zu klassifizieren. Auch der Verweis auf das viel praktizierte parlamentarische *logrolling* – eine dem *do ut des*-Prinzip folgende Abstimmungspraxis, die verschiedenste Entscheidungsgegenstände verknüpft – sollte nicht als Indikator für parteipolitische Konkordanz gewertet

werden. Das Abstimmungsverhalten folgt hier einer einfachen Reziprozitätsregel und dient lediglich der gegenseitigen Interessenbefriedigung von Abgeordneten und deren Klientelen. *Logrolling* steht dem kurzfristig arrangierten Tausch auf Spot-Märkten näher als dauerhaften, konkordanzdemokratischen Beziehungsnetzwerken. Sicher ruht auch die Konkordanzdemokratie auf Tauschkalkülen. Dabei stehen aber gemeinsame Stabilitätsinteressen und der generalisierte und langfristig angelegte, intertemporale Interessenausgleich im Vordergrund.

Wie in den USA sind auch in Schweden parteipolitische Proporzpraktiken in der Exekutive kaum anzutreffen. Vielmehr versuchte die sozialdemokratische Partei während ihrer langjährigen Regierungszeit beharrlich, die wichtigsten Verwaltungspositionen mit eigenen Parteigängern zu besetzen. Allenfalls könnten die parlamentarischen Expertenkommissionen zur Vorberatung von Gesetzesvorhaben (*utredningar*) als konkordanzdemokratische Elemente des politischen Systems betrachtet werden. Aber auch hier gilt, dass diese Kommissionen nicht nach einheitlichen Proporzregeln besetzt werden und weniger der Organisation des Parteienwettbewerbs als der frühzeitigen Einbindung von Interessengruppen und Experten dienen.

Im Fall der Konkordanzdemokratie ist der Parteienwettbewerb nicht nur gezügelt, sondern regelrecht überwölbt von speziellen Konsensbildungsgremien, die mehr oder weniger institutionalisiert sind. An die Seite, nicht unbedingt auch an die Stelle, des Parteienwettbewerbs tritt die Konsensbildung in einem Kartell von Parteiliten. Dies kommt etwa in der schweizerischen „Zauberformel“ zum Ausdruck, nach der die Regierung unabhängig vom Ausgang der Wahlen aus allen wichtigen Parteien gebildet wird. Der Sinn einer solchen Konstruktion liegt in der Verhinderung struktureller Mehrheiten für den Fall einer inhomogenen Wahlbevölkerung. Scharpf (1997: 188)) bescheinigt diesem System „die Verhandlungslogik des Coase Theorems zur Legitimation kollektiv bindender Entscheidungen“. Das heißt: Konkordanzdemokratische Systeme dienen der Minimierung externer Effekte durch Interessenausgleich. Konsensstrategien sollen verhindern, dass die Kosten politischer Entscheidungen auf strukturelle Minderheiten abgewälzt und so die Legitimationsgrundlagen der Politik in einer fragmentierten Gesellschaft erodiert werden.³

Aus einer wohlfahrtsökonomischen Perspektive werden Parallelen zwischen *konkordanzdemokratischen* und *neokorporatistischen* Handlungslogiken und konstitutionellen Verflechtungsphänomenen sichtbar. Beide tendieren im Unterschied zu wettbewerbsdemokratischen Systemen, die auf der *Mehrheitsregel* basieren, zur *Einstimmigkeitsregel*. Bei näherer Betrachtung lässt sich aber leicht feststellen, dass ein faktisch wie immer ausgestalteter Einigungszwang im engeren staatlichen, formal-konstitutionellen

3 Ein Nebeneffekt besteht darin, dass Verhandlungsdemokratien die Konflikttransformation in Positivsummenspiele fördern und allein wegen der sie tragenden *Maximum-Winning-Coalitions* pareto-optimale Entscheidungen bevorzugen – allerdings auf Kosten der Reibungslosigkeit und Schnelligkeit von Entscheidungen und unter Ausschaltung oder zumindest erhebliche Erschwerung von Umverteilungsentscheidungen.

Bereich anders funktioniert als in neokorporatistischen Verhandlungsnetzwerken oder zwischen Koalitionsparteien. So haben wir es im Falle innerstaatlicher Gewaltenteilung mit *konstitutionellen Vetos* zu tun, die gerade nicht ein aktuelles politisches Kräfteverhältnis im Parteien- und Verbändesystem abbilden, sondern auf Dauer gestellte, institutionalisierte Ziele zur Geltung bringen sollen. Dies wären zum Beispiel die Beteiligung verschiedener Ebenen des politischen Systems an Regierungsentscheidungen im Fall des Föderalismus, die Rechtsstaatskontrolle im Fall der Verfassungsgerichtsbarkeit oder Geldwertstabilität im Fall der Zentralbankautonomie. Solche *gegenmajoritären Institutionen* unterliegen anderen Handlungslogiken als Abstimmungszwänge in Parteienkoalitionen oder „tripartistischen“ Bündnissen.

Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass das Veto eines konstitutionellen Organs nicht mit der Drohung oder Ausübung einer Abwanderungsoption verbunden ist. Das Verfassungsgericht betreibt nicht die Auflösung eines politischen Bündnisses, wenn es eine parlamentarische Mehrheitsentscheidung aufhebt. Der Bundesrat verändert nicht seine Position in einem Verhandlungsnetzwerk, wenn die Stimmenmehrheit seiner Mitglieder die Politik der Bundesregierung blockiert. In konkordanzdemokratischen und korporatistischen Verhandlungsinstitutionen würde eine solche Obstruktionspolitik die Fortexistenz dieser Institutionen bedeuten. Hier gewinnt eine Partei oder ein Verband seine spezifische Verhandlungsposition aus der Möglichkeit, die Zusammenarbeit aufzukündigen, ein *Policy*-Netzwerk zu verlassen und damit dem politischen Prozess neue Spielregeln aufzuzwingen.

3.2 Neokorporatistische Verbändeinbindung

Als „Korporatismus“ bezeichnen wir die auf Kontinuität abzielende Beteiligung von Interessengruppen an der Formulierung und Implementation von politischen Programmen und zwar auf der Basis von Interorganisationsnetzwerken zwischen Regierung und politischer Verwaltung einerseits und zentralisierten gesellschaftlichen Verbänden andererseits. Die Interessenvermittlung und Politikausführung im Verbund von Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden zur Lösung makroökonomischer Probleme wie Inflation und Arbeitslosigkeit war in den 70er Jahren Ausgangspunkt einer weitläufigen politikwissenschaftlichen Korporatismusforschung. In diesem Zusammenhang sind Überlegungen zum sektoralen oder „Meso“-Korporatismus besonders hervorzuheben. Dieser umfasst die sektorale Beteiligung von Verbänden an der Politikentwicklung zum Beispiel im Gesundheitssektor, in den Altersversicherungssystemen, in der technischen Sicherheitsregulierung bis hin zu „Privaten Interessenregierungen“ (Streck/Schmitter 1985) und ihre ökonomischen Lenkungen in einzelnen Politikbereichen. Solche Formen des sektoralen Korporatismus reichen meist historisch sehr weit zurück und unterscheiden sich wesentlich von sektor- und politikfeldübergreifenden tripartistischen Konzertierungsnetzwerken.

Der sektoral segmentierte Meso-Korporatismus, wie er vor allem in Deutschland traditionell stark ausgeprägt ist, kann die transsektorale (makro-korporatistische⁴) Konzertierung von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher, insbesondere arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Ziele sogar empfindlich stören. Dies ist besonders dann der Fall, wenn der sektorale Korporatismus die wechselseitige Abschottung von Politikfeldern verstärkt. Dies geschieht dadurch, dass autonome korporatistische Politiknetzwerke etwa in der Struktur- und Regionalpolitik, Rentenpolitik oder der Gesundheitspolitik entstehen, die gegenüber den Belangen einer gesamtwirtschaftlich abgestimmten Politik eigene Interessenpositionen behaupten können.⁵

Während Konkordanzdemokratie als Gegentypus zum Mehrheitsprinzip der Wettbewerbsdemokratie definiert wird, gilt die Inkorporation von Verbänden in Strukturen und Prozesse der Politikentwicklung als eine Alternative zur pluralistischen Einflusspolitik. Verhandlungen zwischen der Regierung und hochzentralisierten, mit Repräsentationsmonopolen ausgestatteten Verbänden ersetzen hier das pluralistische Kräfteressen zwischen einer Vielzahl von Interessengruppen um Einfluss auf die staatliche Politik. Während Konkordanzdemokratien den Parteienwettbewerb zügeln und übergroße Koalitionen bevorzugen, ist Korporatismus durch die oft staatlich initiierte und angeleitete Moderation von Verteilungskonflikten zwischen Produzenten- und Konsumenten-Gruppen gekennzeichnet.

Die korporatistische Einbindung der Produzentenverbände in den politischen Entscheidungsprozess variiert nach Politikfeldern und gesellschaftlichen Subsystemen. Er ist in den als hoch korporatistisch klassifizierten Ländern (Schweden, Österreich, Norwegen, Niederlande, Dänemark) vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik stark ausgeprägt. Daneben können in anderen Politikfeldern Formen pluralistischer Einflusspolitik fortbestehen, bei der eine Vielzahl konkurrierender mehr oder weniger gut organisierter Interessengruppen von außen Druck auf die politischen Entscheidungsträger ausübt.

Zur Messung des Ausmaßes korporatistischer Verbändeeinbindung werden gemäß der Definition von Schmitter (1974) vor allem Strukturmerkmale der Verbände und des Verbändesystems herangezogen. Demnach bilden eine begrenzte Anzahl nicht konkurrierender, auf Mitgliedschaftszwang beruhender, funktional differenzierter und hierarchische geordneter Verbände den idealtypischen Unterbau für ein *korporatistisches Verbändesystem*. Staat-Verbändebeziehungen sind im idealtypischen Fall von

4 Die Unterscheidung der Ebenen korporatistischer Konfliktregelung stammt ursprünglich von Wasenberg (1982). Er betont, dass die auf der lokalen, Kammer- und Unternehmensebene angesiedelte, mikro-korporatistische Konfliktregelung zwischen Kapital und Arbeit anderen Handlungslogiken gehorcht als die meso-korporatistische Kooperation in der Struktur- und Regionalpolitik, und diese wieder anderen als die makro-korporatistische Abstimmung (Konzertierung) gesamtwirtschaftlicher Politiken.

5 Die Konstruktion von Korporatismuskalen, in denen die sektorale und transsektorale Dimension korporatistischer Interessenvermittlung zugleich enthalten sind, erscheint vor diesem Hintergrund mehr als fragwürdig.

der staatlichen Anerkennung verbandlicher Repräsentationsmonopole gekennzeichnet, die im Austausch gegen staatliche Kontrolleinflüsse bei der Führungsauslese und Interessenartikulation der Verbände gewährt werden. Ein *pluralistisches System der Interessenvermittlung* beruht demgegenüber auf Interessenvielfalt, Freiwilligkeit der Mitgliedschaft und Wettbewerb zwischen Verbänden, wobei die Grenzen zwischen Interessengruppen undeutlich und fließend bleiben sowie Mehrfachmitgliedschaften als Regel gelten. Idealtypische pluralistische Staat-Verbändebeziehungen enthalten keinerlei staatliche Begünstigung oder andere Formen staatlicher Einmischung in Verbändeangelegenheiten. In stilisierter Form könnte das Konzept korporatistischer Politikentwicklung als eine Monopoltheorie der politischen Interessenvermittlung bezeichnet werden, die diesen Typus von einer pluralistischen Wettbewerbstheorie der Politik abhebt (Czada 1994).

Es ist offenkundig, dass ein im Rahmen der Konkordanzdemokratie reduzierter Parteienwettbewerb korporatistische Arrangements zwischen Staat und Verbänden begünstigt. Wenngleich auch hier der Fall denkbar ist, dass aufgrund sozio-politischer Segmentierung parteipolitische Proporzpraktiken existieren, während aus genau den gleichen Gründen korporatistische Arrangements scheitern. Ein Beispiel wäre Belgien, das zwar im Querschnitt der Nachkriegszeit (zwischen 1945 und 1994) übergroße Regierungskoalitionen (mehr als 60 Prozent der Stimmen im Parlament) aufweist. Zu neokorporatistischen Arrangements kam es hier gleichwohl nicht, weil die Gewerkschaftsbewegung ethnisch und konfessionell gespalten ist und daher organisatorisch nicht für die Herausbildung makro-korporatistischer Strukturen gerüstet war. Hinzu kommt ein regionales Gefälle, weil die mit je eigenen Verbänden operierenden französischsprachige wallonische und flämische Regionen ganz unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen aufweisen.

Überwiegend erscheinen aber Konkordanzdemokratie und Korporatismus vor allem in Österreich, den Niederlanden und der Schweiz als einander ergänzende Mechanismen politischer Konfliktregelung. Die Verhandlungszwänge zwischen mit Vetomacht ausgestatteten Verfassungsorganen als dritte Ausprägung verhandlungsdemokratischer Strukturen weisen indessen keine derartigen Kompatibilitäten auf. Diese mit parteipolitischer Konkordanz und Neokorporatismus in einen Topf zu werfen, verursacht erhebliche Probleme, wie der folgende Abschnitt zeigen soll.

3.3 Konstitutionelle Vetopunkte

Politikverflechtung bezeichnet in erster Linie konstitutionelle Arrangements, in denen die Regierungsmacht zwischen verschiedenen staatlichen Organen formal geteilt ist, deren Repräsentanten der gleichen oder teilweise gleichen Wählerschaft verantwortlich sind (Scharpf 1997: 190). Nur in diesen Systemen besteht der von Lehmbruch (1976) beschriebene Strukturbruch zwischen der Wettbewerbslogik des Parteiensystems und der aus Einigungszwängen resultierenden Verhandlungslogik zwischen

Legislativorganen. Ein klassisches Beispiel bildet die föderale Entscheidungsverflechtung im deutschen Bundesstaat, genauer: die Situation unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat.⁶ Die Möglichkeit der politischen Blockade besteht im Prinzip nicht nur zwischen föderativen Verfassungsorganen. Daneben sind eine Reihe weiterer, ähnlicher Konstellationen etwa zwischen Regierung und Zentralbank oder zwischen Legislativorganen und einem Verfassungsgericht vorstellbar, je nachdem welche Kompetenzverteilung eine Verfassung für ein jeweiliges Regierungssystem vorsieht.

Für den Fall, dass die Regierungsmacht auf Verfassungsorgane mit entgegengesetzter parteipolitischer Ausrichtung verteilt ist, hat sich in den USA der Begriff *divided government* eingebürgert. Dort meint er nicht die föderale Gewaltenteilung, sondern das Verhältnis von Präsident und Kongress. In den USA ist auch von *separation of powers* und vermehrt von „*veto points*“ (Tsebelis 1995; Immergut 1990) im Verfassungsgefüge die Rede (vgl. *den Beitrag von Croissant in diesem Band*). In der Literatur sind etliche Vetokonstellationen behandelt worden. Als prinzipielle Vetomächte sind der Präsident bzw. das Staatsoberhaupt, Parlament, Legislativorgane, föderative Organe, Gerichte, Koalitionsparteien und die Streitkräfte genannt worden. Haggard/McCubbins (2000) unterscheiden die folgenden Verfassungs- beziehungsweise Systemmerkmale, welche die Möglichkeit politischer Blockade beinhalten: *Präsidentialismus* mit der Frontstellung von Präsident und Parlament; *Bikameralismus* mit der Frontstellung zwischen legislativen Verfassungsorganen; *Föderalismus* mit der Frontstellung zwischen politischen Entscheidungsebenen; *Richterliche Normenkontrolle* mit der Frontstellung zwischen Regierungsorganen und Verfassungsgericht; *Militarismus* mit der Frontstellung von Regierungsorganen und Streitkräften.

Das Kennzeichnende der hier aufgezählten Vetokräfte besteht darin, dass sie den Staat fragmentieren und damit als Wirkungseinheit schwächen. Ein Großteil der Forschungsbeiträge befasst sich mit den Folgen solcher Vetostrukturen für die Politikentwicklung. Das Vorhandensein von Vetokräften gilt dabei als eine mehr oder weniger große Hürde für Reformpolitik (Lehmbruch 1976; Scharpf 1985; Haggard/McCubbins 2000; Tsebelis 2002).

Im Fall der USA kann von einem *multikammeralen Regierungssystem* gesprochen werden, in dem der Gesetzgebungsprozess von Senat, Repräsentantenhaus und Präsident beherrscht wird. Jede dieser Instanzen verfügt über Vetokräfte im Prozess der Politikentwicklung. Ein solches Mehrkammersystem erzeugt aber nicht nur konstitutionelle Vetopunkte; es fördert auch Vetostrategien von Minderheiten innerhalb der Legislativorgane.⁷

6 Vom Bundestag verabschiedete Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, können im Konfliktfall nicht oder nur verzögert wirksam werden, es sei denn, beide Kammern einigen sich in Verhandlungen auf einen gemeinsamen Gesetzestext.

7 So nutzen Minderheiten im amerikanischen Senat häufig ihre unbegrenzte Redezeit, die nur mit Zweidrittelmehrheit zu brechen ist, um Gesetzesvorhaben zu Fall zu bringen (*senate filibuster*). Im Einzelfall entstehen so Konsensschwellen, die letztlich nur Supermehrheiten überschreiten können.

Zwar handelt es sich auch im Fall der USA um ein verflochtenes Entscheidungssystem (*joint decision system*), das entsprechende Verhandlungszwänge erzeugt. Aus einer politischen Systemperspektive, die auf institutionelle Konfigurationen abhebt, zeigen sich jedoch im internationalen Vergleich deutliche Unterschiede in der Betriebsweise, je nachdem welche politischen Akteure – staatliche, legislative, exekutive, parastaatliche, gesellschaftliche, etc. – in welcher Weise miteinander verflochten sind. Entscheidende Unterschiede bestehen in den Parteien- und Wahlsystemen sowie in den Parteiorganisationen. Zum Beispiel sind die amerikanischen „Allerweltparteien“ intern hoch differenziert und bieten einzelnen Abgeordneten und kleinen Abgeordneten Gruppen weit mehr Möglichkeiten, die Gesetzgebung empfindlich hinauszuzögern oder gar zu blockieren, als dies in den europäischen Konkordanzdemokratien mit ihrer Parteidisziplin und Kompromisskultur der Fall ist. Die geringere organisatorische Geschlossenheit der amerikanischen Parteien ist im Übrigen auch mit einzelstaatlichen Verfahrensvorschriften zur Kandidatenauswahl mittels obligatorischer Vorwahlen zu erklären. Solche auf innerparteiliche Demokratie hinzielenden staatlichen Eingriffe sind gerade nicht geeignet, autonome – intern verpflichtungsfähige und im Außenverhältnis handlungsfähige – korporative Akteure zu schaffen, ohne die konkordanzdemokratischen Arrangements auf Dauer scheitern müssen.

Ein wichtiges Vetopotenzial, das in der vergleichenden Politikforschung bislang nicht die verdiente Beachtung gefunden hat, liegt in *direktdemokratischen* Beteiligungsrechten (vgl. Schmidt 2000: 350; Czada/Lehmbruch 1990: 75f.). Sie können – theoretisch gesehen – parlamentarische Entscheidungsverfahren konterkarieren und zur Bildung von Vetokoalitionen gegen die Regierung beitragen. Diese Veto-Logik scheint besonders dann zutreffend, wenn, wie in der Schweiz, Möglichkeiten der *Volksinitiative* und des Gesetzesreferendums leicht realisierbare und auf alle politischen Fragen anwendbare Beteiligungschancen eröffnen.

Mit dem Beispiel der Schweiz wird die Funktionsweise gemischter politischer Ordnungsformen angesprochen. Auch wenn in Sachstimmrechten das Mehrheitsprinzip in seiner reinsten Form verkörpert ist, kann doch die Koexistenz von parlamentarischer Mehrheitsregierung und direktdemokratischem Gesetzesreferendum zu einem politischen System führen, das letztlich gerade nicht von Mehrheitsentscheidungen, sondern von Verhandlungen geprägt ist. Ähnliche Auswirkungen können vom Zusammenspiel eines Mehrkammersystems mit Verfassungsgerichtsbarkeit, Zentralbankautonomie und föderativer Gewaltenteilung ausgehen. Hieran wird deutlich, wie die Betriebsweise eines politischen Systems aus der institutionellen Konfiguration und dem historisch erprobten Zusammenspiel seiner Teile erwächst.

Konkordanzdemokratische Verfahren, wie sie in überdimensionierten Parteienkoalitionen praktiziert werden, schalten ebenso wie die neokorporatistische Verbändeinbindung das Mehrheitsprinzip in der Regel nicht aus, sondern begrenzen es mehr

Eine kulturalisierte und in weiten Teilen auch institutionalisierte Verhandlungspraxis wie in den europäischen Konkordanzdemokratien, die frühzeitig alle potenziellen Vetokräfte in politische Entscheidungsverfahren einbindet, ist daraus aber nicht entstanden.

oder weniger stark. Andererseits können vor allem verfassungspolitische Vetorechte das Mehrheitsprinzip auch gänzlich aushebeln. Als der republikanisch dominierte US-Kongress vor wenigen Jahren eine Einigung mit der demokratischen Präsidentschaft über den Bundeshaushalt monatelang blockierte, konnten hunderttausende Staatsangestellte nicht weiterarbeiten, weil ihre Arbeitsverträge nicht verlängert wurden. Die „Politikverflechtungsfalle“ schlägt in den USA seit Jahrzehnten vor allem auch in den Einzelstaaten immer wieder mit rabiaten Konsequenzen zu.⁸

Trotz aller Unterschiede der historischen Genese und heutigen Gestalt verhandlungsdemokratischer Arrangements, bestehen funktionale Ähnlichkeiten insbesondere zwischen Konkordanzdemokratie und Korporatismus. Ob durch eine *Maximum Winning Coalition* in der Form einer Allparteienregierung wie in der Schweiz, durch konfessionelle „Versäulung“, wie einst in den Niederlanden oder durch neo-korporatistische Konzertierungs- und Konsensbildungsgremien; das Prinzip ist stets dasselbe: Es geht um die Organisation von Konsens im Schatten des Mehrheitsprinzips. Das Parlament behält in all diesen Systemen die Letztentscheidung, die es auf der Basis vorparlamentarischen Interessenausgleichs, also einer zwischen den Organisationseliten maßgeblicher gesellschaftlicher Gruppen ausgehandelten Konsensposition trifft. Scharpf (1997: 188) weist darauf hin, dass damit weder das Einstimmigkeitsprinzip noch gar formale Vetopositionen zwingend verbunden wären. Proporzdemokratie, Konkordanzdemokratie, Konsensdemokratie, *consociational democracy* oder wie immer man die von Lehbruch und Lijphart analysierten Systeme benennen möchte, haben mit Phänomenen wie föderale Politikverflechtung nichts zu tun. Im Gegenteil: Die Schweiz, Österreich, die Niederlande oder die korporatistischen Phänotypen der Verhandlungsdemokratie in Schweden und Norwegen sind gerade nicht wie die USA, Deutschland und Frankreich durch gegenmajoritäre Institutionen oder Politikverflechtung zwischen Verfassungsorganen gekennzeichnet.

4. Zur Systematisierung der Debatte

4.1 Eine typologische Differenzierung der Verhandlungsdemokratie

Verhandlungsdemokratische Arrangements finden sich in unterschiedlichen politischen Arenen. Wie wir gesehen haben, reichen sie von der Parteienkonkordanz beziehungsweise Machtteilung in der Exekutive (Koalitionsregierungen) über Konzertierungsgremien an der Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft (Korporatismus) bis zu Formen des *divided government* beziehungsweise der Interorgankontrolle zwi-

8 Trotzdem scheint das *divided government* bei den Wählern nicht den Schrecken zu verbreiten, den man eigentlich erwarten würde. Wahlforscher interpretieren den steigenden Anteil der Wähler, die bei Präsidenten und Gouverneurswahlen anders abstimmen als bei Parlamentswahlen, als eine rationale Strategie zur Eindämmung der Anmaßung von Politikern, über alles entscheiden und bestimmen zu wollen.

schen Staatsorganen.⁹ In jeder dieser Arenen verhandeln unterschiedliche Akteure: Parteien und Parteienregierungen, Gewerkschaften, Unternehmerverbände oder Legislativ- und Regierungsorgane miteinander. Auch die Ursachen und Funktionen verhandlungsdemokratischer Arrangements unterscheiden sich, je nachdem, welche Akteure in welchen Arenen beteiligt sind.

Im Folgenden werden die behandelten Varianten der Verhandlungsdemokratie anhand von Kategorien systematisch als Typologie entfalten, wobei die Unterschiede zwischen den drei Typen präzisiert werden (vgl. Tabelle 1). Parteienkonkordanz und Korporatismus konstituieren Verhandlungssysteme, die im Fall der Nichteinigung prinzipiell durch alternative Entscheidungsverfahren ersetzt werden können. Die Prinzipien der Wettbewerbsdemokratie und des Verfassungsstaates bilden daher eine Rückfallposition (*default option*) falls die genannten, eher informellen Arrangements der Machtteilung scheitern sollten. Zudem verstärken die Schatten des Mehrheitsprinzips und der Hierarchie den Konsensdruck in Parteikoalitionen und korporatistischen Bündnissen. Mehr noch: Die Einbindung von Verbänden in die Politikentwicklung geht häufig auf Initiativen von Regierung und Verwaltung zurück, die auf dem Wege der Konsultation, Kooptation und Delegation gesellschaftlichen Konsens mobilisieren oder sogar Brückenköpfe in der Gesellschaft schaffen, die den Prozess der Politikentwicklung und -implementation erleichtern sollen. Es erscheint daher zweifelhaft, ob hier überhaupt Vetostrukturen im Sinne eines *divided government* (Tsebelis 1999) vorliegen. Parteienkonkordanz und Korporatismus sind – von Ausnahmen wie der Schweiz abgesehen – zeitlich eher instabile, auf alle Fälle flexible Arrangements der Konsensmobilisierung (Czada 1994). Etwas anders sieht es im Fall konstitutioneller Vetostrukturen aus. Die Akteure sind hier nicht Parteien oder Verbände, sondern auf Dauer konstituierte Staatsorgane. Die konstitutionelle Gewaltenteilung, etwa zwischen Bundestag und Bundesrat, führt im Fall der Nichteinigung zur Nichtentscheidung beziehungsweise zum *Status quo*-Erhalt – ein Sachverhalt, den Scharpf (1985, 1988b) als „Politikverflechtungsfälle“ ausführlich behandelt hat.

Die Besonderheit der Politikverflechtung im Schatten konstitutioneller Vetostrukturen liegt in ihrer staatsrechtlichen Qualität. Ihr Kennzeichen sind Kompetenzüberlappung und ein Potenzial für Verfassungskonflikte. Fallbeispiele sind die EU-Einbindung eines Landes, Strukturen des Verbundföderalismus, autonome Verfassungsgerichtsbarkeit und Zentralbankautonomie sowie generell jede Art funktionaler Jurisdiktionen, die zum Territorialitätsprinzip des staatlichen Gewaltmonopols in Konflikt treten. In dem Maß, in dem solche Konstruktionen zunehmen, steigt auch die Bedeutung der „Jurisprudenz konstitutioneller Konflikte“ (Kumm 2001). Somit wird die Annahme, die Ausübung konstitutioneller Vetos führe stets zum *Status quo*-Er-

9 Hier sind es teils komplizierte Einspruchsrechte und Abstimmungserfordernisse im Bereich der Gesetzgebung (föderative Gewaltenteilung, Bikameralismus), der juristischen Normenkontrolle (Verfassungsgerichtsbarkeit) und der Delegation von Aufgaben an autonome Behörden (Zentralbankautonomie).

Tabelle 1: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie

	Arena/Verhandlungsort	Akteure	Entstehungsbedingung	Funktion	Rückfallposition
Konkordanz	Parteiensystem Parteienregierung (Exekutive)	Parteien	gesellschaftliche Segmentierung	verhindert strukturelle Mehrheiten	Mehrheitsentscheidung <i>Schatten des Mehrheitsprinzips</i>
Korporatismus	Konzertierungsgremien	Regierung und Verbände	verbandliche Störpotenziale	löst Kollektivgutprobleme	Rein staatliche Politikentwicklung <i>Schatten der Hierarchie</i>
Politikverflechtung (<i>constitutional veto</i>)	Legislative	Legislativorgane Staatsorgane	konstitutionelle Vetostrukturen, funktionale Jurisdiktionen	Interorgankontrolle konstitut. Gewalten- teilung, Besitzstandswahrung	Nichteinigung bzw. Status quo-Erhalt <i>Politikverflechtungsfälle</i>

halt, fragwürdig, wenn Gerichte in Organstreitigkeiten das letzte Wort haben und ihre Urteile mit eigenen juristischen Kriterien legitimieren können. Die Existenz oder Entwicklung einer *common law*-Tradition, eine „moralische Lesart konstitutioneller Konflikte“ und die Durchsetzung eines *principled pragmatism* (Kumm 2001: 29), wie sie sich in der Europäischen Union herausbilden, könnten eines Tages die *default option* im Falle von konstitutionell verursachten Politikblockaden so ändern, dass der Letztentscheid durch Gerichte einen höheren Stellenwert erhält. Dies verweist auf eine weitere wichtige Differenz. Konflikte in Parteienkoalitionen und korporatistische Bündnisse sind im Unterschied zu Verfassungskonflikten nicht justiziabel.

Das Veto eines konstitutionellen Organs kann im Unterschied zu einer Parteienkoalition oder einem korporatistischen Bündnis nicht mit der Drohung oder Ausübung einer Abwanderungsoption verbunden werden. Ein Verfassungsgericht betreibt nicht die Auflösung eines Staates, wenn es eine parlamentarische Mehrheitsentscheidung aufhebt. Der Bundesrat verändert nicht seine Position in einem Verhandlungsnetzwerk, wenn er Blockadepolitik betreibt. In konkordanzdemokratischen und korporatistischen Arrangements gewinnt dagegen eine Partei oder ein Verband seine spezifische Verhandlungsposition aus der Möglichkeit, ein *Policy*-Netzwerk zu verlassen und damit dem politischen Prozess neue Spielregeln aufzuzwingen.

Während umfassende Parteienkoalitionen und ein breiter Konsens der Produzentenverbände zur Aufhebung innerstaatlicher Blockaden beitragen, können nachlassende Koalitionstreue oder eine schwindende neokorporatistische Konsensbasis nicht in ähnlicher Weise durch innerstaatliche Verhandlungen substituiert werden. Vielmehr können Verhandlungszwänge in einem konstitutionell fragmentierten Staat die neokorporatistische Konsensmobilisierung behindern oder sogar politische Verbände einbindung ganz vereiteln.

Die erheblichen Unterschiede der Funktionsweisen von parteipolitischer Konkordanz, Verbändekorporatismus und Politikverflechtung (*constitutional veto*) sprechen gegen ihre *additive Verknüpfung* zu übergreifenden Konstrukten der Verhandlungsdemokratie oder einer politischen Vetostruktur. Ein solcher Versuch führt bestenfalls zu faktenbasierten empirisch-analytischen Konstrukten und Messkonzepten, keinesfalls aber zu Idealtypen. Wissenschaftliche *Idealtypen* sind bekanntlich theoretisch konsistente Gedankengebilde, die um begriffliche Reinheit, weniger aber um empirische Repräsentation bemüht sind. Diesem Anspruch können die empirisch-analytischen Konstrukte der Konsens- oder Verhandlungsdemokratie von Lijphart (1999) oder Schmidt (2000) kaum gerecht werden. Bei ihnen handelt es sich vielmehr um induktive Generalisierungen oder um operationale Konstrukte, die vornehmlich der Deskription und (quantitativen) Erfassung der Wirklichkeit dienen sollen. Als solche erscheinen sie zur Beschreibung politischer Systeme und zur Erklärung von *Policy*-Wirkungen durchaus geeignet. Insbesondere der Vetospieler-Index bietet ein nachvollziehbares Maß, das zumindest annäherungsweise die in einem politischen System enthaltenen institutionellen Restriktionen des Regierens aufzeigt.

Geht es jedoch um die idealtypische, theoretisch konsistente Erfassung des Konzepts der Verhandlungsdemokratie, so müssen *Konkordanz*, *Korporatismus* und *Politikverflechtung* als je eigenständige Idealtypen beschrieben werden. Entsprechende Ansätze finden sich in der Literatur zu jeder dieser politischen Interaktionsstrukturen. So entwirft Lehmbruch (1967) die auf Machtteilung in der Exekutive basierende „Proporzdemokratie“ als eigenständigen politischen Systemtypus in Unterscheidung zur Mehrheitsherrschaft des britischen Westminster-Typs. Schmitter (1974) entwickelt sein Korporatismuskonzept als reinen, in der Wirklichkeit so nicht vorkommenden Idealtypus und theoretisches Gegenmodell zum Gruppenpluralismus. Scharpf (1985) und Tsebelis (1999, 2002) schildern das politische Blockadepotenzial und die Betriebsweise konstitutioneller Vetostrukturen ebenfalls in modellhaft zugespitzter Weise.

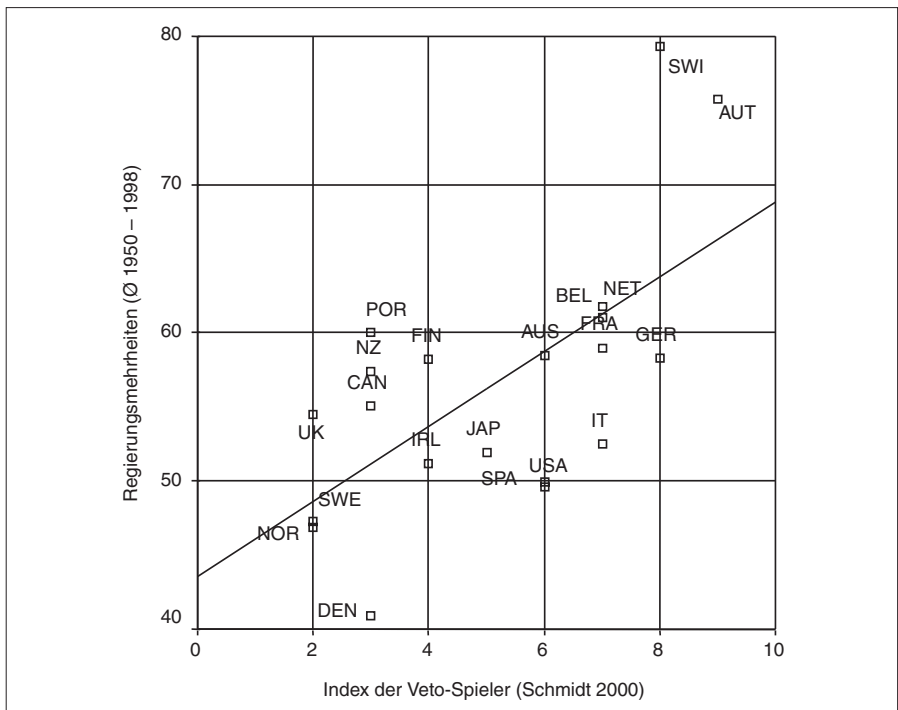
4.2 Interaktionsdynamik zwischen Konkordanz, Korporatismus und konstitutionellen Vetos

Noch gibt es nur wenige Untersuchungen zur Interaktionsdynamik zwischen den drei genannten Typen der Verhandlungsdemokratie. Wie steht es zum Beispiel um korporatistische Verhandlungssysteme, wenn eine nationale Regierung aufgrund konstitutioneller Vetos nicht imstande ist, in relativer Autonomie ein gewisses Drohpotenzial gegenüber gesellschaftlichen Gruppeninteressen einzusetzen? In diesem Fall ist die Regierung zwei Konsenshürden ausgesetzt: einmal in Gestalt eines oder mehrerer Verfassungsorgane mit Vetokompetenz, zum anderen in Gestalt mächtiger gesellschaftlicher Produzentengruppen. Handelt es sich außerdem noch um eine Koalitionsregierung, so ergäbe sich mit der Notwendigkeit von Koalitionsvereinbarungen

eine weitere mögliche Konsenshürde. Bei näherer Hinsicht zeigen sich charakteristische *Interaktionseffekte* zwischen den drei Typen der Verhandlungsdemokratie. In der politikwissenschaftlichen Literatur hat bislang nur eine dieser Konstellationen breite Beachtung gefunden. Es ist die Konstellation, in der konstitutionelle Vetos mit der Logik des Parteienwettbewerbs in Konflikt geraten. Lehnbruch (1976) beschreibt eine Situation, die im deutschen politischen System dann auftritt, wenn Regierungsentscheidungen vom Einvernehmen zwischen Verfassungsorganen mit unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheit abhängen. In einem konkordanzdemokratischen System wäre das ein nachrangiges Problem, da ja idealerweise alle wichtigen Parteien in der Exekutive vertreten sind.

Schaubild 1 zeigt, dass mit der Zahl der Vetospieler in einem politischen System auch die Wahrscheinlichkeit übergroßer Regierungsmehrheiten zunimmt ($r = .635$). Freilich kann aus dem Querschnittsvergleich nicht umstandslos auf ein Kausalverhältnis geschlossen werden. Historische Analysen zeigen indessen deutlich, dass übergroße Regierungsmehrheiten in der Form von Koalitionsregierungen unter Bedin-

Schaubild 1: Parteienkoalitionen und Vetopunkte



Anmerkung: Die Daten zu Regierungsmehrheiten entstammen Pennings/Keman/Kleinnijhuis (1999: 259ff.) Lane/McKay/Newton (1991: 117ff.); LSQ linear beta = 0.635; $R^2 = 0.403$.

gungen eines Verhältniswahlsystems meist auf konstitutionelle Vetopotenziale und/oder schwer überbrückbare gesellschaftliche Gesellschaftsspaltungen (*cleavages*) zurückgehen. Dies gilt für die Schweiz und Österreich, aber auch für andere europäische Länder, die in den 1920er und 1930er Jahren unter tiefgehenden gesellschaftlichen Konflikten zu leiden hatten (Katzenstein 1985). Dieser Umstand führte nicht nur zur Herausbildung korporatistischer Arrangements. In einigen Ländern, insbesondere der Schweiz, den Niederlanden und Österreich, entstanden oder verstärkten sich zusätzlich parteipolitische Konsensstrategien, die sich in dauerhaften großen Regierungskoalitionen oder immer wieder auflebenden konkordanz- beziehungsweise proporzdemokratischen Problemlösungen niederschlugen.

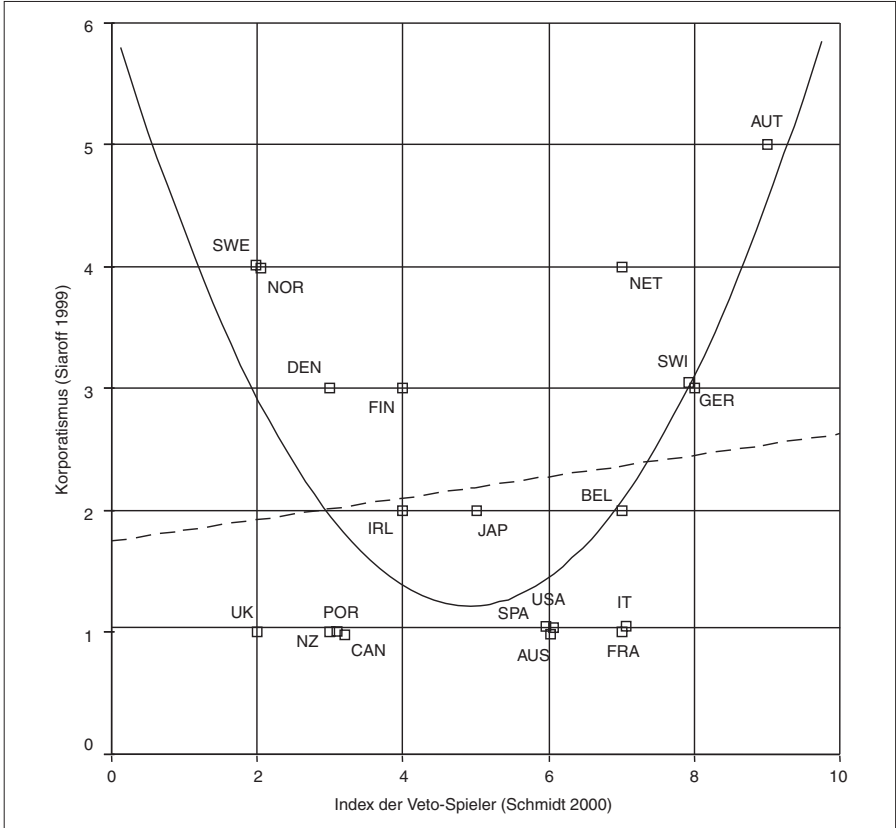
Während die Wechselbeziehung zwischen Parteienwettbewerb und konstitutionellen Vetokonstellationen zumindest in Fallstudien – voran Lehmsbruchs bahnbrechenden Arbeiten zum „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ – gut dokumentiert und politiktheoretisch erforscht wurde, fand die Beziehung zwischen Korporatismus und konstitutionellen Vetostrukturen in der Politikwissenschaft kaum Beachtung. Generell lässt sich sagen, dass sich Korporatismus und föderale Politikverflechtung in der Tendenz wechselseitig ausschließen, weil Korporatismus eine handlungsfähige Regierung erfordert, wie sie gerade ein politikverflochtenes Regierungssystem in der Regel nicht hervorbringt; vor allem dann, wenn konstitutionelle Vetospieler konkurrierende, nicht in Regierungskoalitionen eingebundene Parteien repräsentieren. Die bekanntesten Fälle sind die Konstellation Bundestag und Bundesrat in Deutschland, die Frontstellung von Kongress und Präsident in den USA und die *cohabitation* von parlamentarischer Regierungsmehrheit und Präsident in Frankreich. Deutschland ist von den drei genannten Ländern das einzige, das neben ausgeprägter konstitutioneller Machtteilung auch eine Tradition neo-korporatistischer Interessenvermittlung zwischen Staat und Verbänden aufweist. Im skandinavischen und niederländischen Korporatismus haben wir es demgegenüber mit einem unitarischen Staat zu tun, der viel leichter als Konfliktmanager und Garant interessenpolitischer Tauschgeschäfte auftreten kann als die deutsche Bundesregierung.

Schaubild 2 verdeutlicht, dass es zwei Typen des Korporatismus gibt, einen skandinavischen und einen westmitteleuropäischen.¹⁰

Die Differenz zwischen diesen beiden Subtypen ist wiederholt diskutiert worden, und zwar stets hauptsächlich mit Blick auf unterschiedliche Machtrelationen zwischen Kapital und Arbeit und darauf bezogene Wohlfahrtsstaatstypen (Esping-Andersen/Korpi 1984; Esping-Andersen 1986). Schaubild 2 deutet auch darauf hin, dass ein wesentlicher Unterschied zwischen den skandinavischen und westmitteleuropäi-

10 Schmidts (2000: 353) Index der Vetospieler erfasst ausdrücklich nicht korporatistische Arrangements. Es ist daher methodisch unbedenklich, eine Beziehung zwischen dem Vetospielerindex und Korporatismus herzustellen. Die Korporatismusskala von Staroff (1998) gilt als eine der zuverlässigsten neueren Datengrundlagen zur vergleichenden Korporatismusforschung. Durch die ordinale Skalierung auf der Basis von sechs Intensitätsstufen ist sie zur gemeinsamen Verwendung mit dem zehnstufigen Vetospielerindex besonders geeignet.

Schaubild 2: Korporatismus und Vetospieler-Index



Agenda: LSQ linear $R^2 = 0.0228$; LSQ quadratisch $R^2 = 0.3885$.

schen Wohlfahrtsstaaten nicht nur in spezifischen politischen Kräfteverhältnissen zu suchen ist, sondern auch in der Struktur des Staates.

Ob und wie sich Wohlfahrtsstaaten reformieren lassen, ist nicht zuletzt eine Frage konstitutioneller Entscheidungsstrukturen, die über den engeren Bereich der Sozialpolitik weit hinausreichen. Es ist wiederholt gezeigt worden, dass unitarische Staaten wie Großbritannien, Dänemark oder Schweden eher in der Lage sind, ihr sozialpolitisches Institutionensystem an veränderte ökonomische und gesellschaftliche Verhältnisse anzupassen – und zwar weitgehend unabhängig davon, ob sie von sozialdemokratischen, marktliberalen oder konservativ-zentristischen Mehrheiten regiert werden (Green-Pedersen 1999). Es gibt aber auch die Schweiz und die Niederlande, die an der Spitze der Schmidt’schen Veto-Spieler-Skala rangieren und trotzdem eine Wohlfahrtsstaatsreform zustande brachten. Hier machen sich die überdurchschnittlichen

Konsensreserven im Parteiensystem dieser Länder bemerkbar. Beide Länder gehören zu einer Gruppe mit stabilen Regierungskoalitionen, die im gesamten Nachkriegsdurchschnitt mehr als 60 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnten. Eine detaillierte Analyse müsste zeigen, ob zu den Zeitpunkten größerer Reformen jeweils noch größere Regierungsmehrheiten bestanden haben. Die größten Hindernisse für sozialpolitische Reformen wären demnach dort zu erwarten, wo es eine große Zahl politischer Vetospieler gibt und zugleich die Konsensreserven im Parteiensystem nicht ausreichen, deren Blockadepotenzial zu überspielen; also vor allem in Deutschland, Frankreich, Italien, USA und Spanien, Australien.

5. Fazit

Die Dynamik von Verhandlungsdemokratien beruht auf Wechselbeziehungen zwischen Parteiensystemen und Koalitionsbildungsprozessen, korporatistischer Konzentrierung und konstitutionellen, insbesondere föderalen Verhandlungszwängen. Zu den konstitutionellen Vetoakteuren zählen darüber hinaus Institutionen wie autonome Notenbanken und Verfassungsgerichte, die im politischen Verhandlungsspielbereichsspezifische und mehr oder weniger diskontinuierliche Rollen einnehmen. Werden die Merkmale dieser unterschiedlichen Arenen in einem Index für Verhandlungsdemokratie (Lijphart 1999) oder einem Vetospielerindex (Tsebelis 2002; Schmidt 2000) zusammengefasst, so gewinnt man dadurch ein für die vergleichende Politikforschung aufschlussreiches Maß der Verhandlungsdemokratie, das zur Kausalerklärung von *Policy-Outcomes* herangezogen werden kann. Gleichzeitig führt dies aber zu einem Informationsverlust, weil ein einziges Maß der Verhandlungsdemokratie nicht die Vielfalt dieser Politikformen erfassen kann (Kaiser 1998: 529). Die in Auseinandersetzung insbesondere mit Lijpharts (1999) Konzept der Konsensdemokratie vorgeschlagene Revision des Konzeptes der Verhandlungsdemokratie zielt weder auf eine vollständige Dekomposition in seine Einzelelemente (Föderalismus, Zentralbankautonomie, Bikameralismus, Verfassungsgerichtsbarkeit, Koalitionszwänge, politische Gewerkschaftseinbindung etc.), noch auf eine akteurtheoretische Reformulierung, wie wir sie neuerdings in der Anwendung des Veto-Spielertheorems auf die politische Systemanalyse vorfinden (Tsebelis 1999, 2002; Schmidt 2000: 351–355). Die vorgeschlagene Unterscheidung von Konkordanz, Korporatismus und konstitutionellen Verhandlungszwängen lässt sich vor allem auf der Basis einer institutionellen Akteurtheorie begründen:

Konkordanz ist institutionell im Parteiensystem begründet, insbesondere in den für die Regierungsbildung relevanten Beziehungsstrukturen zwischen politischen Parteien, *Korporatismus* findet sich im Verhältnis von Staat und Interessenverbänden und *konstitutionelle Vetos* im Verhältnis zwischen Staatsorganen. Diese Verhandlungsarenen korrespondieren mit spezifischen Handlungslogiken und erzeugen dadurch un-

terschiedliche situationsstrukturelle Handlungsbedingungen (Zürn 1992), die sich wechselseitig stören können.

Statt Verhandlungsdemokratie versus Mehrheitsdemokratie, Präsidialismus versus Parlamentarismus, Korporatismus versus Pluralismus etc. stehen hier beobachtbare *institutionelle Konfigurationen* im Zentrum. Es sind ja nicht abstrakte, konstruierte politische Systemmerkmale, sondern direkt messbare Systemmerkmale wie zum Beispiel Grad der Zentralbankautonomie oder Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen, die – aus theoretisch nachvollziehbaren Gründen – Auswirkungen auf bestimmte Politikergebnisse erwarten lassen. Hervorragende Beispiele dieses Vorgehens liefert Fritz W. Scharpf in einer Vielzahl von Beiträgen zum Zusammenhang von institutionellen Interaktionskonstellationen, charakteristischen politischen Prozessverläufen und Politikergebnissen.¹¹ Die hier vorgestellten drei Typen der Verhandlungsdemokratie können dazu beitragen, ein allgemeines Verständnis der Struktur und Betriebsweise politischer und ökonomischer Systeme zu vermitteln.

Es sind letztlich nicht nur methodenkritische Einwände, die gegenüber hoch abstrakten Typisierungen und Indexbildungen zur Vorsicht raten, sondern ebenso Probleme der praktischen Anwendbarkeit und Umsetzung dieser Erkenntnisse in der Politikberatung. Die Aufgabe, politische Systeme so zu beschreiben und zu analysieren, dass daraus Erkenntnisse über deren Betriebsweise erwachsen, ist von erheblichem praktischen Interesse. Es macht offenkundig wenig Sinne, einem Land des Ostens oder des Südens zu raten, seine politischen Strukturen an einem bestimmten Maß des Lijphart-Index auszurichten oder eine bestimmte Anzahl von konstitutionellen Vetospielern anzustreben. Die Dekomposition abstrakter typologischer Konstrukte erweist sich damit auch als eine Voraussetzung für die praktische Anwendung politikwissenschaftlicher Erkenntnisse. Sollte eine quantitative ländervergleichende Analyse tatsächlich zu dem überzeugenden Schluss gelangen, dass mit der Zunahme von Vetospielern und Verhandlungszwängen höherwertige Politikergebnissen zu erwarten sind, dann nützt dies wenig, solange nicht erklärt werden kann, in welcher Weise dieser Effekt erreicht wird, und wie die kontextuellen Bedingungen aussehen, unter denen er sich verlässlich einstellt. Dies gelingt nur, wenn wir die Dynamik politischer Prozesse verstehen und in ihrem institutionellen Kontext erklären können.

11 Ein vergleichsweise einfaches Modell, in dem die auf das Ziel der Geldwertstabilität ausgerichtete Zentralbank als Gegenspielerin von auf Einkommenssteigerungen zielende Gewerkschaften die zentrale Interessenkonstellationen darstellen, vermag die Inflations- und Arbeitsmarktentwicklung überzeugend zu erklären.

Literatur

- Brennan, Geoffrey, 2001: The Dynamics of Constitutional Incentives, in: *Policy* 17, 45–49.
- Cooter, Robert, 2000: *The Strategic Constitution*. Princeton.
- Czada, Roland, 1994: Konjunkturen des Korporatismus, in: *Wolfgang Streeck* (Hrsg.): *Staat und Verbände* (PVS-Sonderheft 25). Opladen, 37–64.
- Czada, Roland, 2000: Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: *Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow* (Hrsg.): *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*. Wiesbaden, 23–49.
- Czada, Roland/Lehmbruch, Gerhard, 1990: Parteienwettbewerb, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Wertewandel, in: *Ulrich Berrbach* u.a. (Hrsg.): *Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaats*. Opladen, 55–84.
- Encarnación, Omar G., 1999: Federalism and the Paradox of Corporatism, in: *West European Politics* 22 (2), 90–115.
- Esping-Andersen, Gösta, 1986: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge.
- Esping-Andersen, Gösta/Korpi, Walter, 1984: Social Policy as Class Politics in Postwar Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany, in: J. Goldthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford.
- Green-Pedersen, Christoffer, 1999: Welfare-state Retrenchment in Denmark and the Netherlands 1982–1998. The Role of Party Competition and Party Consensus. Ms. Department of Political Science. University of Aarhus (Denmark (Paper for 11th SASE conference, Madison, Wisconsin, 8–11, July 1999)).
- Haggard, Stephan/McCubbins, Matthew D. (Hrsg.), 2000: *Presidents, Parliaments, and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge.
- Immergut, Ellen, 1990: Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care, in: *Journal of Public Policy* 10, 391–416.
- Kaiser, André, 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, 525–541.
- Katzenstein, Peter, 1984: *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Ithaca.
- Katzenstein, Peter, 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca.
- Kumm, Matthias, 2001: *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: The Case of European Union and its Member States*. Ms. New York School of Law.
- Lane, Jan-Erik/McKay, David/Newton, Kenneth, 1991: *Political Data Handbook. OECD Countries*. Oxford.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.), 2000: *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*. Wiesbaden.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart.
- Lehmbruch, Gerhard, 1996: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2 (4), 19–41.
- Lehmbruch, Gerhard, 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six countries*. New Haven/London.
- Lowi, Theodore, 1979: *The End of Liberalism. The Second Republic of the United States*. 2. Aufl., New York.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam.
- Neidhart, Leonhard, 1970: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern.
- Penning, Paul/Keman, Hans/Kleinnijenhuis, Jan, 1999: *Doing Political Research in Political Science*. London.

- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS 26, 323–356.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Adrienne Héritier* (Hrsg.), Policy Analyse (PVS Sonderheft 24). Opladen, 57–83.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, Co.; in deutscher Übersetzung, 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schmid, Josef*, 2002: Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten, in: *Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch* (Hrsg.): Föderalismus (PVS-Sonderheft). Opladen, 279–305.
- Schmidt, Manfred G.*, 2000: Demokratietheorien. 3., überarbeitete und erweiterte Aufl., Opladen.
- Schmitter, Philippe C.*, 1974: Still the Century of Corporatism?, in: Review of Politics 36, 85–131.
- Siaroff, Alan*, 1999: Corporatism in 24 Industrial Democracies. Meaning and Measurement, in: European Journal of Political Research 36, 175–205.
- Svreeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.*, 1985: Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände?, in: Journal für Sozialforschung 25, 133–158.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25, 289–325.
- Tsebelis, George*, 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: American Political Science Review 93 (3), 591–608.
- Tsebelis, George*, 2002: Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton.
- Wassenberg, Arthur F.P.*, 1982: Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cukoo Game, in: *Gerhard Lehmbruch/Philippe Schmitter* (Hrsg.): Patterns of Corporatist Policy-Making. London, 83–108.
- Zürn, Michael*, 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes. Opladen.